



POLITIKK OG ADMINISTRASJON PÅ LOKALT NIVÅ – DEN LOKALE ADMINISTRASJONENS POLITISKE MAKT

**En studie av lokalpolitikere og kommunale
administrative ledere i 30 Sørlandskommuner.**

Dag Ingvar Jacobsen

Avhandling levert for graden Doctor Philosophiae (dr.philos)

UNIVERSITETET I TROMSØ
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for statsvitenskap

Mai 2007

INNHOLDSFORTEGNELSE

TABELLOVERSIKT	iii
FIGUROVERSIKT	iv
1. INNLEDNING	1
1.1 Nok en dråpe i havet – studier av lokale maktforhold	2
1.2 Avhandlingens disposisjon	5
1.3 Tidligere publisering	8
2. FORHOLDET POLITIKK OG ADMINISTRASJON PÅ LOKALT NIVÅ I ET MAKTPERSPEKTIV	9
2.1 Utgangspunktet – en ”weberiansk” definisjon av makt.....	9
2.2 Første forutsetning for bruk av makt – avhengighet	10
2.3 Andre forutsetning for bruk av makt – uenighet	11
2.4 Bruk av makt – aktivisering av maktbaser.....	13
2.4.1 Ekspertise og argumentasjonsmakt	14
2.4.2 Informasjonskontroll	15
2.4.3 Meningsmakt.....	16
2.4.4 Potensiell og faktisk makt – aktivisering av maktbaser	17
2.5 Utfall – resultater, dagsordenkontroll og konflikt	20
2.6 En teoretisk (konseptuell) modell for avhandlingen	22
3. FRA TEORETISKE TIL EMPIRISKE BEGREPER – Å STUDERE MAKT	23
3.1 Operasjonalisering av avhengighet	24
3.2 Operasjonalisering av uenighet	25
3.3 Operasjonalisering av aktivisering av maktbaser.....	27
3.4 Operasjonalisering av utfall – opplevd innflytelse.....	29
3.5 Operasjonalisering av utfall – press og konflikt.....	31
3.6 Operasjonalisering av avhengige variabler – en oppsummering	32
3.7 Fra beskrivelse til forklaring av varians	32
3.7.1 Trekk ved aktørene – sosial og organisatorisk biografi.....	34
3.7.2 Trekk ved indre kontekst – politisk/administrativ struktur og trekk ved kommunen.....	38
3.7.3 Tidselementet	40
3.7.4 Trekk ved ytre kontekst.....	41
3.8 Avslutning.....	46
4. DEN EMPIRISKE STUDIEN	48
4.1 Datagrunnlaget.....	48
4.2 Representativitet.....	48
4.2.1 Indre representativitet.....	48
4.2.2 Ytre representativitet	50
4.2.3 Oppsummering.....	55
4.3 Begrepsmessig gyldighet – de uavhengige variablene	55
4.3.1 Trekk ved aktørene – sosial og organisatorisk biografi.....	55
4.3.2 Trekk ved indre kontekst.....	59
4.3.3 Reliabilitet.....	61
4.4 Noen avsluttende betraktninger.....	65
5. POLITIKK OG ADMINISTRASJON – SEPARAT OG SAMMENVEVD	68
5.1 Kapittelets avhengige variabel – sammenveving av politikk og administrasjon.....	70
5.2 Variasjon i sammenvevingen av politikk og administrasjon.....	72
5.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Sammenveving av politikere og administratorer	77
5.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Interaksjon mellom politikere og administratorer.....	80
5.5 Empirisk indikasjon nummer 3: Oppfatninger av arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon	86
5.6 Mot en dynamisk oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon	88
6. POLITIKERE OG ADMINISTRATORER – ULIKE ELLER SAMMENFALLENDE PREFERANSER?	94
6.1 Kapittelets avhengige variabel – uenighet mellom politikere og administratorer	96
6.2 Variasjon i preferanser	100
6.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Ekspansivitet.....	112
6.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Prioriteringer av saksfelt i kommunen	116
6.5 Empirisk indikasjon nummer 3: Holdning til reformer	122
6.6 Drøfting	128
7. ADMINISTRASJONENS AKTIVISERING AV MAKTBASER - ADMINISTRATIV ROLLEDEFINISJON OG POLITISK TILLIT	144

7.1 Kapitlets avhengige variabel – administrasjonens aktivisering av informasjons- og argumentasjonsmakt.....	145
7.2 Variasjon i rolledefinisjon og politisk tillit	152
7.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Administrasjonens rolledefinisjon	161
7.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Politisk tillit til administrasjonen	167
7.5 Drøfting.....	171
8. RELASJONEN MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON – KONFLIKT ELLER SAMARBEID?	184
8.1 Kapitlets avhengige variabel - press og konflikt	185
8.2 Variasjon i opplevelse av press og konflikt	187
8.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Press fra, og konflikt med, administrasjonen sett fra politikernes side..	190
8.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Press fra, og konflikt med, politikerne sett fra administrasjonens side..	193
8.5 Empirisk indikasjon nummer 3: Politisk og administrativt i press i relasjon til press utøvd av andre aktører	195
8.6 Drøfting	197
9. "LILLE SPEIL PÅ VEGGEN DER, HVEM ER MEKTIGST I KOMMUNEN HER?" ULIKE AKTØRERS MAKT I KOMMUNENE, SETT FRA LOKALPOLITIKERES OG ADMINISTRATORERS SIDE.....	202
9.1 Ulike kanaler for politisk innflytelse i kommunen.....	204
9.2 Variasjon i opplevd innflytelse	209
9.3 Den empiriske indikatoren – opplevd innflytelse fra ulike aktører	212
9.4 Drøfting.....	216
10. OPPSUMMERING	225
10.1 Empiriske hovedfunn	226
10.2 Teoretiske bidrag.....	236
10.3 Veien videre	243
LITTERATUR	245
VEDLEGG.....	276

TABELLOVERSIKT

Tabell 3.1: Avhandlingens operasjonalisering av maktbegrepet.....	32
Tabell 4.1: Prosentandel politisk representasjon i kommunestyrene i de 30 Agder-kommunene og i landet ved valget i 1999 (Statistisk Sentralbyrå).....	52
Tabell 4.2: Administrativt organiseringsprinsipp i de 30 Agderkommunene sammenlignet med et utvalg av 182 andre norske kommuner. Prosent (antall kommuner i parentes).....	53
Tabell 4.3: Koding av de uavhengige variabler knyttet til sosial og organisatorisk biografi.....	59
Tabell 5.1: Prosentandel av politikere som innehar verv som ordførere/vara, ledere av hovedutvalg eller lignende og/eller medlem av formannskap krysstabulert med om de er ansatt i egen kommune eller ikke. Prosent for 2003 i parentes. N2000=533, N2003=462.....	78
Tabell 5.2: Prosentandel av administratorene som har vært kommunepolitiker, har vært kommunepolitiker i egen kommune og/eller kommunepolitiker i dag i den kommunen man arbeider i, krysstabulert med stillingsnivå. N2000 = 312; N2003=333	79
Tabell 5.3: Politikernes kontakt med administrasjonen de siste to måneder. Prosent. Tall for 2003 i parentes. N2000=517/514, N2003=445/443	80
Tabell 5.4: Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabel: Politikernes kontakt med administrasjonen. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .01. N2000=525; N2003=450. Variasjonsbredde avhengig variabel = 0-8	82
Tabell 5.5: Administrasjonens kontakt med politikere de siste to måneder. Prosent. Tall for 2003 i parentes. N2000=294-307, N2003=316-327	84
Tabell 5.6: Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabel =administrasjonens kontakt med politikere. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. N2000=304; N2003=324. Variasjonsbredde avhengig variabel = 0-16.....	85
Tabell 5.7: Politikere (N2000=527; N2003=461) og administratorers (N2000=311; N2003=332) svar på spørsmålet: "Hvis du helt generelt skulle beskrive din opplevelse av arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon, vil du si den er?" Variasjonsbredde 0-4. Prosent.	86
Tabell 5.8: Sammenligning av nye (1. periode) og erfarne politikere (mer enn 1 periode). Variabel: Klarhet i forhold politikk-administrasjon. Gjennomsnittsverdier (N i parentes). T-verdi I = test av forskjell innen grupper mellom år. T-verdi II = test av forskjell mellom grupper innenfor ett år.....	87
Tabell 6.1: Forskjell mellom politikere og administratorer i 2000 og 2003, samt endring over tid i de to gruppene.....	113
Tabell 6.2: Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabel =utgiftvillighet/ekspansivitet. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. N2000=838; N2003=849. Variasjonsbredde avhengig variabel = 28-88	114
Tabell 6.3: Gjennomsnittlig score på variabelen utgiftvillighet splittet opp på ulike partier. Tukeys HSD-test. * = signifikant forskjellig fra administrasjonens score på le. .05 nivå, ** = signifikant forskjellig fra administrasjonens score på le. .01 nivå. Rangering fra minst til mest ekspansive i 2000.	114
Tabell 6.4: Sammenligning av politikere og administratorenes prioritering av seks grupper oppgaver i 2000 og 2003. Gjennomsnitt (standardavvik). T-verdi. * = sig le .05, ** = sig. Le. .01 (N=1657). Variasjonsbredde = 0-4. T-verdi I= forskjell i samme gruppe over tid, T-verdi II= forskjell mellom grupper på ett tidspunkt	117
Tabell 6.5: Fjorten regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = prioritering av ulike saksfelt. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le .05, ** = sig. Le. .01 (N=). Variasjonsbredde = 0-4. N2000=843/N2003=789	119
Tabell 6.6: Sum signifikante avvik mellom administrasjonens prioritering av et saksfelt og de ulike partiers prioriteringer av samme saksfelt. Tall for både 2000 og 2003	122
Tabell 6.7: Fordeling på spørsmål om reformer i offentlig virksomhet. Gjennomsnitt (standardavvik). Variasjonsbredde 0-4. T-test. * = sig le .05, ** = sig le .01. 0=helt uenig, 4= helt enig.....	123
Tabell 6.8: Politikeres og administratorers syn på ulike reformer. Gjennomsnitt (STD). T-verdi I = forskjell mellom grupper på samme tidspunkt, T-verdi 2 = forskjell innenfor en gruppe mellom tidspunkt. (Nadm 2000= 314 /2003= 336; Npol 2000 = 537/ 2003 = 470). * = sig le .05, ** = sig le .01. 4 = svært positiv, 0 = svært negativ	124
Tabell 6.9: Åtte regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = syn på ulike reformer. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. N2000=843/N2003=789.	125
Tabell 6.10: Sammenligning av gjennomsnittsscore på holdninger til de fire typer reformer. Tukey's HSD-test for forskjeller mellom grupper. * = signifikant forskjellig fra administrasjonens synspunkter på .05-nivå eller lavere. Gjennomsnittsscore (STD). 0 = svært negativ, 4 = svært positiv.	127

Tabell 7.1: Administrasjonens svar på fem påstander (målt i 2000). Prosent. N=312-313.....	162
Tabell 7.2: Administrasjonens svar på fem påstander. Prosent. N=312-313.....	162
Tabell 7.3: Administrasjonens svar på to påstander. Prosent. N=312-313.....	163
Tabell 7.4: Administrasjonens svar på to påstander. Prosent. N=312-313.....	163
Tabell 7.5: 30 kommuners gjennomsnittsscore på de fire kulturelle dimensjonene. Tukey's HSD-test for forskjeller mellom kommuner og mellom grupper av kommuner. Alle indekser = 4 er lik høyeste verdi, 0 = laveste. N=311	164
Tabell 7.6: Fire regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Ulike rolledimensjoner. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. N=311. Høyeste VIF-verdi = 3,0	165
Tabell 7.7: Fire regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Ulike rolledimensjoner. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. N=311. Høyeste VIF-verdi = 2,25	166
Tabell 7.8: Politikernes svar på fem spørsmål om tillit til informasjon. Kun tall for 2000. Prosent. N=531-167	167
Tabell 7.9: Politikernes svar på fire spørsmål om tillit til implementering. Kun tall for 2000. Prosent. N=531-534	168
Tabell 7.10: Politikernes svar på fire spørsmål om administrasjonens atferd. Kun tall for 2000. Prosent. N=531-534.....	169
Tabell 7.11: Tre regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Politisk tillit til administrasjonen og opplevelse av politisk spill. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. N=311. Høyeste VIF-verdi = 2,9	170
Tabell 7.12: Resultater fra tre regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabler: Politikernes tillit til administrasjonen og opplevelse av politisk spill. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. (m) = missingverdi erstattet med gjennomsnitt. Variasjonsbredde avhengig variabler = 0-4.....	171
Tabell 8.1: Politikernes oppfatning av å bli hindret eller presset av administrasjonen. Prosent. N2000=526/531 , N2003=453/460, 4=svært ofte, 0 = aldri. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)	190
Tabell 8.2: Politikernes oppfatning av konflikt med administrasjonssjef og etatssjef/kommunaldirektør. Prosent. N2000=527/528; N2003=461. 0=konflikt, 4= samarbeid. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)	191
Tabell 8.3. Regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabler: Politikernes opplevelse av at administrasjonen presser/hindrer og deres opplevelse av konflikt (Variasjonsbredde = 0-4). Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, (t-verdier). * = sig le .05, ** = sig le .05. (m) = missingverdi erstattet med gjennomsnitt.. N2000= 530/537, N2003=470/469	192
Tabell 8.4: Administrasjonens oppfatning av at politikerne presser dem til å fatte vedtak de ellers ikke ville tatt. N2000=314; N2003=336, 0=aldri, 4=svært ofte. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)	193
Tabell 8.5: Administrasjonens oppfatning av konflikt med politikere. N2000=314; N2003=336, 0=aldri, 4=svært ofte. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)	194
Tabell 8.6. Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler: Administratorenes opplevelse av at politikerne presser og deres opplevelse av konflikt. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. Variasjonsbredde avhengig variabler = 0-4. N2000= 306/537, N2003=470/469	195
Tabell 8.7: Rangering av de aktører man opplever sterkest press fra. Gjennomsnitt (STD i parentes). Data samlet for 2000 og 2003. Npol=1007 , Nadm=650. Rangering i uthevet type. (NA) = ikke aktuelt.....	196
Tabell 8.8: Politikernes opplevelse av press fra ulike aktører. Faktoranalyse (Principal component). Varimax rotering. Alle politikere samlet 2000 og 2003. N=1007. Forklart varians 78%. Faktorscore over 0,30 uthevet	197
Tabell 9.1: Fordeling på spørsmål om evne til å sette dagsorden. Variasjonsbredde 0-4 (0=liten, 4= stor). Gjennomsnitt (standard avvik). T-test for endring over tid. * = sig le .05, ** = sig = le .01.	212
Tabell 9.2: Fordeling på spørsmål om innflytelse på generell utvikling i kommunen. Variasjonsbredde 0-4 (0=liten, 4= stor). Gjennomsnitt (standard avvik). T-test for endring over tid. * = sig le .05, ** = sig = le .01.....	213
Tabell 9.3: Rangering av de ulike aktørers innflytelse (indeks bestående av dagsorden/generell utvikling). (0 = liten makt/innflytelse, 4 = stor makt/innflytelse). Gjennomsnitt (STD i parentes). Data samlet for 2000 og 2003. Npol=1007 , Nadm=650. Rangering i uthevet type. * = politikere og administratorer signifikant forskjellig på 5%-nivå (t-test)	213
Tabell 9.4: Faktoranalyse (Principal Component) for både politikere og administratorer. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1,0. Faktorscore over 0.20 uthevet. N=1657. Forklart varians=71%. Data samlet for 2000 og 2003.	214

Tabell 9.5: Regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Ulike aktørers innflytelse (dagsorden/generell utvikling). 4=stor innflytelse. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. Data samlet for 2000 og 2003. N=1632. 215

FIGURLISTE

Figur 1.1: Avhandlingens konseptuelle modell.....	5
Figur 2.1: En konseptuell modell for å studere makt (modifisert etter Pfeffer (1981:69)).....	22
Figur 3.2: Generell oversikt over avhandlingenes empiriske modell	33
Figur 5.1: Grafisk framstilling (scatterplot) av korrelasjon mellom antall årsverk i kommunen og antall representanter i kommunestyret.N=212	75
Figur 6.1: Partiene og administrasjonen plassert på en skala fra mest til minst ekspansiv. Plasseringer for 2000 over streken, for 2003 under streken	115
Figur 7.1: Fire idealtypiske rolledefinisjoner	147
Figur 7.2: Fire rolletyper <i>før</i> politiske vedtak er fattet	149
Figur 7.3: Fire rolletyper <i>etter</i> at politiske vedtak er fattet	150
Figur 7.4: Fire idealtypiske rolledefinisjoner knyttet til atferd før politiske vedtak er fattet. Tykke streker antyder gjennomsnittsscore på de to dimensjonene. Stjernen (*) antyder gruppens plassering.	172
Figur 7.5: Fire idealtypiske rolledefinisjoner knyttet til atferd etter at politiske vedtak er fattet. Tykke streker antyder gjennomsnittsscore på de to dimensjonene. Stjernen (*) antyder gruppens plassering.	173
Figur 7.6: Grafisk framstilling av politikernes tillit til administrasjonen langs to dimensjoner. Gjennomsnitt tillit til informasjon = 2,4 (STD=0,7), gjennomsnitt tillit til iverksetting 2,7 (STD (0,7). Skravert felt = gjennomsnitt pluss/minus ett standardavvik.....	174
Figur 8.1: Forholdet stat-kommune i et hierarkisk perspektiv	199
Figur 8.2: Illustrasjon av politikeres uklare oppfatning av hvor presset kommer fra.....	200
Figur 9.1: Kanaler for innflytelse i norske kommuner.	204
Figur 10.1: Sentrale og mer perifere aktører i kommunen.	227
Figur 10.2: "Den modifiserte timeglassmodellen"	229

1. INNLEDNING

”Hvem bestemmer?” har lenge vært et svært sentralt spørsmål i statsvitenskapelig teori og empirisk forskning. En klassisk definisjon på politikk er at det dreier seg om fordeling av knappe ressurser, og dermed en prioritering mellom hvilke grupper som skal motta hvilke goder (se Østerud 1996). Dermed blir det viktig å sette fokus på aktører med interesser - av og til ulike, av og til sammenfallende - og hvordan de handler for å tilfredsstille disse interessene.

Robert Dahl, som formulerte spørsmålet som innleder denne avhandlingen (Dahl 1961), avgrenset sin klassiske studie til lokalsamfunnet. Her avdekket han hvordan ulike grupper og enkeltmennesker – sentrale lokalpolitikere, sterke administratorer, representanter for industribedrifter og fagforeninger, samt interessegrupper – inngikk i et komplekst samspill preget både av konflikt og samarbeid. Også i denne studien vil maktforhold i lokalsamfunnet settes i sentrum. Men i forhold til Dahl vil denne studien både være bredere og smalere. Bredere i den forstand at den tar for seg flere studieobjekter (30 kommuner), smalere i den forstand at bare to grupper fokuseres, nemlig valgte politikere og ansatte, administrative ledere i kommunene. Empirisk vil avhandlingen forsøke å belyse hva slags og hvor mye makt den fast ansatte administrasjonen har i forhold til de valgte, politiske representantene.

Men hvorfor studere maktforhold i norske kommuner? Argumentene er mange. For det første har det i etterkrigstiden vært en sterk vekst i den offentlige sektor, både med hensyn på antall oppgaver, antall ansatte og mengde penger som kanaliseres via offentlige budsjetter, en vekst som har vært slående lik i de fleste vesteuropeiske land (Lane og Ersson 1991). Ser vi på det lokale nivå, finner vi også at det er her - spesielt i Norge - at veksten har funnet sted. Den relative veksten på lokalt nivå - kommuner og fylkeskommuner - har vært mye sterkere enn på sentralt nivå. Samfunnet har i stor grad gjennomgått det enkelte kaller en «kommunalisering» (Hagen & Sørensen 2001).

I dag står kommuner og fylkeskommuner for brorparten av det man kan kalle den offentlige tjenesteytingen, den som kanskje har størst umiddelbar betydning for den enkelte innbygger i Norge. primærhelsetjenester, skoler, omsorgsordninger, barnehager, lokal infrastruktur, o.l. er alle oppgaver som i dag utføres innenfor det lokale nivå. Alle er goder tett knyttet til vårt moderne konsept av velferdsstaten, og har fått enkelte til å hevde at et riktigere begrep kanskje ville være «velferdskommunen» (Grønlie 1987). Dette betyr at det i kommunene fordeles mange av velferdsstatens knappe ressurser, en fordeling med stor betydning for den enkelte enten det dreier seg om barnehageplass, hjelp til sin gamle mor eller snøbrøyting av veier.

Nå har mye av forskningen omkring lokalnivået i Norge nettopp dreid seg om man kan si at disse har muligheten til å foreta slike prioriteringer, eller om dette nivået er så sterkt styrt av staten - innenfor rammene av den unitære stat - at det ikke er noe rom tilbake for selvstendige prioriteringer. Selv om det ofte kan virke som om kommunene ikke har makt til noe i det hele tatt når ordførere og rådmann står fram i media, er det helt klart at det i kommunene også foregår en betydelig fordeling av knappe ressurser.

Selv om kommunenes prioriteringsmuligheter ikke er like store innenfor alle områder eller oppgaver, og at ikke friheten er like stor over tid (Fimreite 2003; Flo 2003), så har kommunene klart frihet innenfor enkelte områder (Hansen 1997 & 2000; Vabo 2002a). Men viktigst av alt: Samme hvor mye sentralstyring man har i et system - det være seg en gruppe, en organisasjon eller en nasjon - så har denne sine grenser. Alt kan ikke styres i detalj. Vedtak, regler og rundskriv må fortolkes og gjøres om til praktiske handlinger. Og denne fortolkningen av sentrale vedtak er det nettopp det lokale nivå som står for, med sine folkevalgte politikere og sin administrasjon.

Dermed ligger alt til rette for at man bør rette søkelyset mot maktrelasjoner også på lokalt nivå. Siden dette er en empirisk studie, må det avgrenses hvilke grupper det mer spesifikt skal fokuseres på. Å studere alle mulige relasjoner og maktforhold er umulig, selv om man velger aldri så intensive casestudier. Derfor fokuserer denne studien på samspillet mellom lokalpolitikere og den administrative ledelsen i kommunen. Fokuset vil settes som sagt på makt, og dermed på de maktrelasjoner som utfolder seg mellom disse to sfærene. Utgangspunktet for hele prosjektet er en antagelse om at all administrasjonen nødvendigvis vil ha stor politisk makt (Campbell 1988; Christensen et al 2002; Jacobsen 1997, Lægreid & Olsen 1978; Mouritzen & Svara 2002; Niskanen 1971 & 1973; Peters 2001; Simon 1976; Svara 1989, 1990, 1998 & 2001; Weber 1971), og dermed også den kommunale administrasjonen. Men hvor mektig er administrasjonen i forhold til folkets valgte representanter? Og hvordan utøves denne makten? Det er slike spørsmål som er hovedfokus i denne studien.

Fokus på en relasjon må nødvendigvis bety at andre - muligens svært viktige - relasjoner må vies mindre oppmerksomhet. Dette prosjektet vil i liten grad ta opp den maktrolle lokale media, organisasjoner, aksjoner, enkeltpersoner, bedrifter og andre spiller. Disse trekk ved omgivelsene vil selvfølgelig trekkes inn, men de vil ikke stå i sentrum for studiene. Det vil heller ikke forholdet mellom stat og kommune, eller mellom innbyggerne og det politiske eller administrative nivå i kommunen. Før vi starter på selve studien kan det derfor være nyttig å spesifisere klart hva denne studien ikke tar opp, og samtidig plassere den mer inn i den norske tradisjonen knyttet til studier av kommuner.

1.1 Nok en dråpe i havet – studier av lokale maktforhold

Kommunene har vært, som sagt, viet mye forskning de siste 30 årene. Samtidig er det klart at enkelte tema har vært viet langt mer oppmerksomhet enn andre. Den helt klart sterke statsvitenskapelige tradisjonen har vært studier av forholdet mellom lokalt og sentralt nivå, ulike styringssystemer, og diskusjonen om i hvor stor grad man kan snakke om et kommunalt selvstyre eller ikke (se for eksempel Bukve 1997; Fimreite et al 2002; Hagen 2000; Hagen & Sørensen 1997; Hansen 1997; Hansen & Kjellberg 1976; Kjellberg 1991; Kleven 1997; Vabo 1994). Hvor dominerende denne tilnærmingen har vært får man et klart inntrykk av i en oppsummeringsartikkel av to av fagets nestorer (Offerdal & Kjellberg 1997). Mange av disse studiene har vært knyttet til en teoriretning med sterk vekt på demokratiteori, noe som har ført til naturlig fokus på forholdet mellom lokaldemokrati og demokrati på nasjonalt nivå (Bernt 1997; Kjellberg & Hansen 1979). Spesielt mye oppmerksomhet har vært viet de potensielle og reelle konflikter mellom en enhetlig velferdsstat på den ene siden, og lokalt demokrati og lokal tilpasning på den andre (Bernt 2001; Fimreite 2003; Fimreite et al 2002). Mange studier har også vært viet to av de største reformene som regulerer forholdet mellom stat og kommuner, nemlig det ”nye inntektssystemet” som ble innført på 1980-tallet (se Kjellberg 1988) og den ”nye kommuneloven” som ble innført på begynnelsen av 1990-tallet (Baldersheim et al 1995; Bukve & Offerdal 2002). Sistnevnte var på mange måter inspirert av mange av de forsøkene som fant sted under det som er blitt kalt ”frikommuneforsøket” (Baldersheim & Fimreite 1994; Rose 1989). Nok en retning som har vært viktig i norsk sammenheng, er studier av hva som kan betraktes som en optimal kommunestørrelse (Bukve 2002; Jacobsen 2002a; Hagen & Sørensen 1997; Kalset & Rattsø 1994; Langørgen et al 2002; NOU 1992;15), og hvorvidt det er mulig eller ønskelig å slå sammen kommuner (Baldersheim et al 2003; Jacobsen 2004a; Rose & Pettersen 2003 & 2004).

Men også mer mikroorienterte tradisjoner står sterkt. Direkte i forlengelse av de mange organisatoriske eksperimenter som fant sted både under frikommuneforsøket og ved innføringen av ny kommunelov i 1992, har vi fått en rekke evalueringer av hvilke

konsekvenser dette har hatt både for politikere, administrasjon og innbyggere (se Baldersheim et al 1995; Bukve & Offerdal 2002, Hagen 1991, Hagen et al 1999). Studier av effekter av nye organisasjonsformer for forholdet mellom politikk og administrasjon har også stått sentralt i evalueringen av nye måter å organisere kommunene på (Baldersheim et al 1995; Bukve 2001; Bukve & Offerdal 2002; Hagen et al 1999; Tufte 1994; Vabo 2002a). Spesiell oppmerksomhet har vært viet de få kommuner som har gått bort fra den kollegiale modellen for å forsøke en mer parlamentarisk styringsform (Hagen et al 1999). I denne tradisjonen kan vi også plassere studier av administrative og politiske lederes roller, spesielt knyttet til endringer i disse i forbindelse med reformer på lokalt nivå (Baldersheim 1993b; Jacobsen 1996a; Larsen 1993, se Lotsberg 2000 for en oversikt over empiriske studier). Et felles utgangspunkt for mange av disse studiene er et ønske om å undersøke hvordan lokaldemokratiet påvirkes av omorganiseringer, spesielt med henblikk på hvordan det politiske nivå fungerer, men også i forhold til hvordan administrative lederroller endres (Monsen 2003).

Men mikroorienterte studier har ikke bare vært vinklet ut fra demokratiteori, men det har også mer eksplisitt kommet fram et effektivitetsperspektiv. Det samme perspektivet har også fått sterkere fotfeste senere år i forbindelse med de mange reformer på lokalt nivå rettet mot å effektivisere tjenesteproduksjonen. Her har vi fått studier om hvilken form for organisering som vil gi mest form for effektivitet i tjenesteytingen, med forskning om nye organisasjonsmodeller, privatiseringsformer og nye økonomiske planleggings-, styrings- og incentivsystemer, (Allern & Kleven 2002; Baldersheim et al 1995; Jacobsen et al 1995; Johnsen 1999; Hagen & Sørensen 1997, Rattsø & Sørensen 1997; Sørensen et al 1999; Vabo 2002a; Øgård 2001). Et sentralt spørsmål i denne retningen har vært i hvilken grad den kommunale administrasjonen og de som jobber i offentlig sektor fungerer som elementer som forsinker og hindrer gjennomføring av reformer (Hagen & Sørensen 1998; Rattsø & Sørensen 2004).

Enkelte av de ovenfor nevnte studiene fokuserer direkte på forholdet mellom innbyggere og den politisk-administrative delen av kommunen (se Hagen et al 1999 for et eksempel). Men også studier av valgdeltakelse ved lokalvalg har stått sentralt (Bjørklund 1999a), samt mer generelt hvordan innbyggerne forholder seg til kommunene via andre former for deltakelse enn gjennom valgdeltakelse (Bjørklund og Saglie 2000, Offerdal 2003, Aardal 2002). Dette har ofte vært knyttet til endringer i innbyggers roller i forhold til det offentlige - borgere eller kunder? – noe som har fått et spesielt oppsving etter en økt interesse for teorier med vekt på diskursive idealer (Eriksen & Weigård 1999; Hansen & Offerdal 1995; Lyngstad 1997; Offerdal 1992). Ulike reformer for å øke valgdeltakelse har også vært viet en god del oppmerksomhet (se Aardal 2002; Larsen 2002). I den senere tid har også politiske partiers funksjon på lokalt nivå blitt viet noe mer oppmerksomhet, kanskje spesielt spørsmålet om i hvor stor grad man kan påstå at den lokale partipolitikken kan ses løsrevet fra den nasjonale politikken (Bjørklund 1999a; Gitlesen & Rommetvedt 1994; Rommetvedt 1987, Skare 1996; Sørensen 1989). Den andre tradisjonen har vært studier av lokalpolitikkerne, deres roller, legitimitet, arbeidsvilkår og styringsmuligheter (Fimreite et al 2001; Hagen & Sørensen 1997; Larsen & Offerdal 1979; Larsen & Offerdal 1990 & 1994; Offerdal & Ringkjøb 2002; Vabo 1997, Aars & Offerdal 1998; Aars 2001).

Studier av maktforhold på lokalt nivå har vært viet betydelig mindre interesse. Dette kan synes noe merkelig, all den tid dette har vært den typen forhold som har dominert statsvitenskapens studier av nasjonale forhold i flere tiår (NOU 1982:2; Østerud et al 2003). Paradokset påpekes også av Harald Baldersheim (2000:106), en av de definitive nestorene i norsk kommuneforskning, som hevder at:

”(D)et er overraskende lite forskning å finne i denne tradisjonen i Norden. Heller ikke i de tre nordiske maktutredningene (i Norge, Sverige og Danmark) på 1970- og 1980-tallet viste noen stor interesse for lokalmakt.”

Også i Maktutredningens innledende ”posisjonspapirer” påpekes det at studier av lokale maktforhold i stor er en mangel (Rømming 1999). Dermed kan det betraktes som symptomatisk når en bok med den relativt definitive tittelen ”Lokaldemokratiet. Status og utfordringer” ikke i ett av sine kapitler omhandler lokale maktforhold eksplisitt (Offerdal & Aars 2000). Det samme kan sies for den siste norske maktutredningen, der det igjen var forholdet mellom stat og kommune som ble vektlagt (se Østerud et al 2003). Dette står i kontrast til amerikansk tradisjon der makt har vært helt sentral i studier av lokalsamfunn fra de klassiske studier av Lynd & Lynd (1929), Hunter (1963), og Dahl (1961), og nyere tilnærminger innenfor det som kalles ”regimeteori” (Rhodes 1997; Stone 1989). Tilløp til å benytte sistnevnte analyseapparat i empiriske studier har ført til enkelte spredte studier av lokale regimer også i Norge (Lyngstad 1997; Schrøder 2001). Denne tradisjonen står likevel betydelig sterkere for eksempel i Danmark enn i Norge (se Bogason 2001).

Hvis vi tøyer begrepet ”maktstudier” noe finnes det enda flere unntak. Dette gjelder først og fremst en relativt sterk forskningstradisjon knyttet til hva som kan forklare beslutningsutfall i politiske organer på lokalt nivå (Baldersheim 1989; Borge & Sørensen 2002; Hagen 1995; Hagen & Sørensen 1997; Lotsberg 1989; Olsen 1970). Mye her har vært viet til studier av hvordan politikere kommer fram til beslutninger, eller hvilke forhold som påvirker politiske prioriteringer. Dette har vært spesielt knyttet til budsjetteringsprosessen (Cowart & Brofoss 1979; Hansen 1978; Hansen & Kjellberg 1976; Kjellberg 1980 & 1988; Naustdalslid 1991; Sørensen 1995a), men også til i hvor stor grad lokalpolitikere deler preferanser og prioriteringer med sine velgere (Pettersen & Rose 1997; Rattsø & Sørensen 2004; Sørensen 1995a; Sørensen & Hagen 1995). Enkelte studier, men neppe nok til at de kan kalles en tradisjon, har fokusert på forholdet mellom rådmann - nå administrasjonssjef - og politikere, med spesiell oppmerksomhet rundt begrepet «rådmannsvelde» (Baldersheim 1993; Cowart & Brofoss 1979; Hagen 1995). Også i evalueringer av nye organisasjonsmodeller har forholdet mellom politikk og administrasjon stått sentralt (Baldersheim et al 1995; Bukve 2001; Hagen et al 1999, Tufte 1994)

Denne avhandlingen plasserer seg nærmest de sist nevnte tilnærmingene, men har et bredere perspektiv ved at det ikke fokuseres på en spesiell type beslutningsprosess (budsjettering, planlegging eller andre saksfelt), men også snevrere ved at det kun er relasjonen mellom politikk og administrasjon som belyses i et maktperspektiv. Studier av andre kanaler for innflytelse er heller spredt studert (eller i alle fall publisert for et større publikum). Spørsmålet om det finnes en eller flere korporative kanaler på lokalt nivå, samt innslaget av lokal lobbyvirksomhet er et nesten uberørt område, muligens fordi begrepet kanskje ikke har den største relevans på dette nivået (Gabrielsen 1999; Torsteinson 1992). Relatert til dette, men sjelden direkte linket til maktrelasjoner, er en tradisjon knyttet til studier av brukermedvirkning og – innflytelse i lokalsamfunn (Nyseth & Torpe 1997; Nyseth & Aarsæther 2002; Rønning & Solheim 1998), og til påvirkning gjennom såkalte ”ukonvensjonelle kanaler” som demonstrasjoner, direkte kontakt og underskriftskampanjer (Bjørklund & Saglie 2000). Selv om flere av disse studien også tar opp viktige maktspørsmål som forholdet mellom byråkratisk og faglig myndighet på den ene siden og brukererfaring på den andre, og forhold som skjev deltakelse, er dette likevel underordnet andre teoretiske vinklinger.

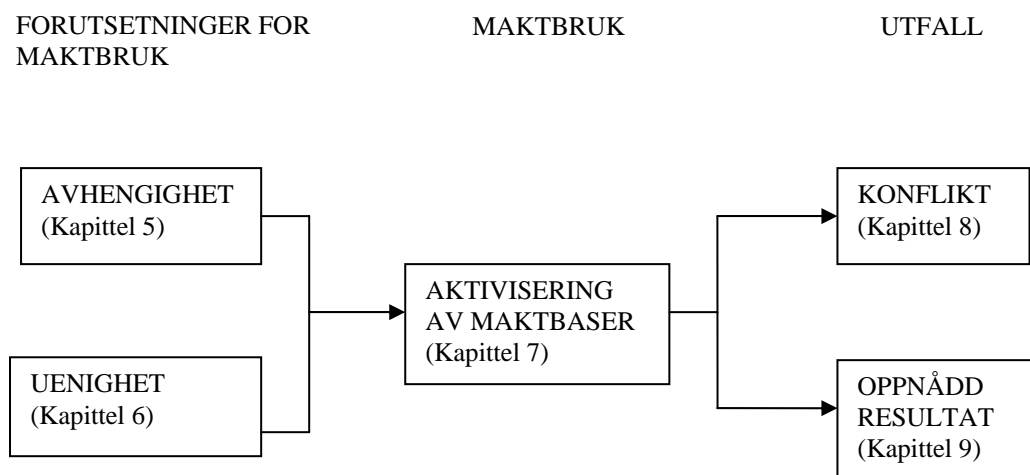
Så godt som fraværende har studier av medias rolle på lokalt nivå vært. Generelt sett har studier av medias makt vært beheftet med mange metodiske problemer (meningsmakt og dagsordenmakt), men lokale media har likevel omtrent vært unntatt den forskningen som har til

hensikt å kartlegge dens politiske makt. Medias makt studeres i hovedsak på nasjonalt nivå (Mathiesen 1993; Sand & Helland 1998; Slaatta 1999; Østerud et al 2002). Dette står i kontrast til det faktum at svært mange kommuner faktisk er i gang med å utvikle relativt sofistikerte strategier for mediekontakt og – kommunikasjon¹, og at når regionavisen Fædrelandsvennen i 2003 satte ned et panel for å kåre ”Sørlandets mektigste person”, så falt valget på regionavisens sjefsredaktør. Press fra media er også en viktig grunn når politikere selv skal forklare hvorfor de ofte ikke holder ut lenger enn en periode i politikken (Aars 1997 & 2001). Også studier av hvordan lokalt nivå må forholde seg til internasjonale endringer er fremdeles i liten grad viet oppmerksomhet. De siste forholdene er dessverre skjevheter heller ikke denne studien heller i noen særlig grad kommer til å rette opp, og bør dermed stå sentralt i senere studier av lokale politiske prosesser.

1.2 Avhandlingens disposisjon

Avhandlingen har altså et avgrenset forskningsområde, nemlig forholdet mellom lokalpolitikere og lokale administrative ledere. Det er dette forholdet, med hovedvekt på hvilken makt administrasjonen har i forhold til det politiske nivå, som fokuseres. Tross avgrensingen er dette fremdeles et komplekst felt å forske empirisk på. Derfor trengs en strukturering av hvordan fenomenet skal angripes. Dette gjøres gjennom en konseptuell (begrepsmessig) modell der maktforholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå splittes opp i et sett separate, men gjensidig avhengige elementer. Den konseptuelle modellen ser ut som følger:

Figur 1.1: Avhandlingens konseptuelle modell



Dette er i utgangspunktet ikke en modell ment for empirisk testing. I stedet bør elementene i modellen ses på som ulike innfallsvinkler til å belyse maktrelasjonen mellom kommunale politikere og den kommunale administrasjonen. Denne avhandlingen vil først behandle de ulike elementer i modellen hver for seg. Her vil det for eksempel bli empirisk undersøkt hva slags relasjon det finnes mellom politisk og administrativ sfære, hvorvidt det foreligger samsvar eller ikke mellom politikere og administrasjon når det gjelder ulike prioriteringer i

¹ se for eksempel http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/040304/13_kommstrategi.pps

kommunen, osv. Hvert av elementene i modellen vil bli behandlet i separate kapitler, før det hele blir sydd sammen i en avsluttende konklusjon i siste kapittel.

I kapittel 2 presenteres avhandlingens perspektiv på maktbegrepet, spesifikt knyttet til den maktbase administrasjonen har overfor politisk nivå. Her vil det bli argumentert for at den viktigste maktbasen er knyttet til kontroll over informasjon, samt ekspertise. Strategi for å studere maktforholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå empirisk blir også drøftet, noe som blir direkte knyttet til problemer forbundet med å studere makt ved hjelp av spørreskjemaundersøkelser.

Gjennomgangen av avhandlingens maktperspektiv vil bli knyttet til elementene i den konseptuelle modellen vist i figur 1. Utgangspunktet for maktbruk antas å være to grunnleggende forhold: a) at det foreligger en avhengighet mellom aktørene, det vil si at det ene oppnår avhenger av hva den andre parten gjør, og b) at det er en uenighet mellom aktørene, enten knyttet til hva man ønsker å oppnå eller til hvordan man skal oppnå målet. Avhengighet og uenighet vil utgjøre et potensial for at makt blir brukt. Men for å oppnå et resultat som er i tråd ens preferanser er det nødvendig å iverksette tiltak eller handlinger. Sentralt blir det dermed å forstå hvorvidt og eventuelt hvordan administrasjonen bruker den informasjons- og ekspertmakten de potensielt har over politikere. Dermed er også makt knyttet til resultat, nemlig at man oppnår noe gjennom å aktivisere maktbaser. Og, som det vanligvis antas, vil bruk av makt som regel føre til en viss grad av konflikt.

I kapittel 3 redegjøres det for avhandlingens empiriske modeller. Hvert av de ulike elementene i den konseptuelle modellen vil bli definert og operasjonalisert i form av avhengige variabler. *Graden av avhengighet* vil bli belyst gjennom å se på personellutveksling og interaksjon mellom den politiske og den administrative sfæren, og av en generell oppfatning av hvor klar arbeidsdelingen mellom de to sfærene er. *Grad av uenighet* blir forsøkt målt gjennom å sammenligne politikeres og administrative lederes synspunkter på a) utgiftsvillighet, b) prioritering av ulike saksfelt i kommunen, og c) synet på ulike aktuelle reformer i kommunal sektor. *Aktivisering av maktbaser* vil bli operasjonalisert som hvorvidt administrasjonen velger å ikke bruke sin informasjons- og ekspertisemakt overfor politikerne ved å være politisk lojale, eller om de velger en mer uavhengig posisjon og dermed mer aktivt anvender sin potensielle makt. Dette blir sammenlignet med politikernes tillit til den informasjon de mottar fra administrasjonen, og at administrasjonen iverksetter tiltak i tråd med politiske signaler. *Konflikt eller samarbeid* blir definert som grad av press, hindring og konflikt politikerne opplever i forhold til ulike administrative aktører, og – vice versa – grad av press, hindring og konflikt som administrative ledere opplever i forhold til ulike politiske aktører. *Resultat* vil bli målt gjennom en generell, ”ryktemessig” vurdering av hvor stor innflytelse administrasjonen i kommunen har i forhold til andre aktører. Alle disse elementene vil bli betraktet som ulike indikatorer på makt, og vil utgjøre avhandlingens avhengige variabler.

Kapittel 3 går videre ved å sette de ulike elementene som er drøftet over som noe som kan varierer alt etter hvilke aktører som er involvert og etter hva slags kontekst elementet studeres innenfor. Fire grupper av uavhengige variabler vil bli trukket inn i analysen: 1) trekk ved aktørene ut fra en antakelse om at relasjonen kan variere ut fra hvem som er deltakere i relasjonen, 2) trekk ved indre kontekst – forskjeller mellom kommunene med hensyn på for eksempel størrelse, økonomi og organisering – eller forhold som kan tenkes å skape variasjon mellom kommuner, 3) trekk ved ytre kontekst – statlig styring og regulering, nasjonale normer for samhandling – som kan tenkes å skape *mangel på variasjon* mellom kommuner, og 4) tid, fordi relasjonen mellom politikk og administrasjon også bør betraktes som noe som utvikler seg over tid der en gjensidig tilpasning mellom sfærene kan tenkes å finne sted. I kapittelet drøftes forholdet mellom disse uavhengige variablene og de ulike elementene i den

konseptuelle modellen, noe som vil danne utgangspunktet for mer empirisk testbare hypoteser i senere kapitler.

Kapittel 4 er en gjennomgang av den empiriske studien, eller rettere sagt: De to empiriske studiene. Data baserer seg på to surveyundersøkelser sendt til samtlige politikere og tre nivå med administrative ledere i 30 sørlandskommuner i valgperioden 1999-2003. Problemstillingene belyses delvis gjennom en tverrsnittsstudie – det vil si at enkelte problemstillinger bare studeres på ett tidspunkt - mens andre problemstillinger belyses på to tidspunkt. Kapittelet fokuserer på undersøkelsens generelle reliabilitet og validitet, og det diskuteres hvorvidt data fra denne undersøkelsen kan generaliseres til norske kommuner generelt og hvilke forutsetninger som må legges inn for at man skal kunne generalisere. Til slutt vil kort en del styrker og svakheter knyttet til de statistiske analyseteknikkene drøftes.

Kapittel 5 går inn på en av de sentrale forutsetningene for utøvelse av makt, nemlig at aktører til en viss grad må være avhengige av hverandre. Utgangspunktet er en antakelse om at politikk og administrasjon er sammenvevde sfærer, og at det er vanskelig å skille klart mellom dem. Empirisk er det likevel av stor interesse å undersøke hvor sterk denne sammenvevingen er, og hvorvidt det er systematiske variasjoner i den. Dette vil bli angrepet fra tre innfallsvinkler. Først vil vi se nærmere på graden av interaksjon mellom politikere og administratorer. Hvor ofte har de kontakt med hverandre, og hvor utstrakt er samhandlingen mellom dem i det daglige arbeidet i kommunene? Dernest ser vi på i hvor stor grad det er personellmessig overlapping mellom de to sfærene, hvordan denne eventuelt ser ut, og hvordan politikere og administratorer opplever arbeidsfordelingen mellom de to sfærene.

Kapittel 6 tar opp en annen sentral forutsetning for maktutøvelse, nemlig at det foreligger systematiske interesseforskjeller mellom politikere og administratorer. Empirisk studeres tre elementer. Det ene knytter an til ekspansivitet i offentlige budsjetter, det vil si hvorvidt man ønsker å øke eller redusere kommunens utgifter. Det andre knytter an til hvilke områder av kommunens virksomhet man vil prioritere, det vil si hva man mener er viktigere enn noe annet. Det tredje går på forholdet til reformer, både i organisatoriske prosesser og utforming, samt i politiske strukturer og den generelle kommunestrukturen. Siden en generell, men lite studert, antagelse i maktstudier er knyttet til at administrasjonen har en mulighet til å forme politikernes meninger ("maktens tredje ansikt"), foretas det i dette kapittelet også en sammenligning av hvordan interesser endrer seg over tid.

Jo sterkere avhengighet og større interesseforskjeller man har, desto større er sannsynligheten for at forholdet mellom politikk og administrasjon kan betegnes som en makt- og konfliktrelasjon, og ikke en samarbeidsrelasjon. Men det er stor forskjell mellom potensiell og reell makt. For at makt skal utøves må også maktbasene aktiviseres på en bevisst måte for å oppnå noe. Flere forhold kan medvirke til at maktbaser ikke aktiviseres, for eksempel tilstedeværelse av uformelle normer for atferd, og politisk kontroll og sanksjoner. Empirisk studeres det hvordan administrasjonen definerer sin rolle – knyttet til informasjon og argumentasjon – i forhold til politikerne. Dette følges opp ved å se på hvordan politikerne oppfatter administrasjonen, hvorvidt de stoler på den informasjonen de er avhengig av å få fra administrasjonen, hvorvidt de føler at administrasjonen driver et politisk spill, og hvorvidt de generelt sett har tillit til den måten administrasjonen opptrer på. Dette er essensen i kapittel 7.

I kapittel 8 flytter fokuset over på eventuelle konsekvenser av avhengighet, uenighet og aktivisering av maktbaser, og først ser vi nærmere på hva som kjennetegner relasjonen mellom politikere og administratorer. Tanken er at en utstrakt bruk av makt fra administrasjonens side vil få politikere til å oppleve seg presset, samtidig som begge parter vil oppleve relasjonen som relativt konfliktfylt. Dermed står grad av samarbeid eller konflikt i sentrum.

Kapittel 9 stiller rett og slett spørsmålet om hvor viktig og mektig administrasjonen oppleves (og opplever seg selv) i forhold til andre aktører i lokalsamfunnet som kan ha

interesse av å påvirke beslutninger som fattes i kommunen. Utgangspunktet er at administrasjonen bare er en av flere ulike aktører som kan tenkes å utøve politisk makt. Hvis administrasjonen oppleves som lite viktig er det også høyst sannsynlig mindre viktig å studere denne aktørens makt. Da vil andre aktører være mer interessante å studere. Hvis det oppleves som at administrasjonen har stor innflytelse, vil problemstillingen bli: Hvordan har administrasjonen oppnådd denne posisjonen? Er det gjennom et samarbeid mellom politikere (eller andre aktører), eller er det i konflikt med politikerne. En mektig administrasjon rettferdiggjør en nærmere studie av hvordan denne makten fungerer og hvordan den eventuelt utøves.

Kapittel 10 inneholder en generell drøfting av funnene i rapporten. Drøftingen vil i hovedsak være av empirisk art, det vil si hva funnene sier oss om forholdet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner. Samtidig vil det de viktigste teoretiske bidrag trekkes fram, og hvordan de utvider og nyanserer vår forståelse av forholdet mellom politikk og administrasjon.

1.3 Tidligere publisering

Denne rapporten er produktet av et arbeid som har foregått over flere år, med ulike avbrudd og avstikkere. Dermed er flere av de ting som tas opp i denne rapporten delvis publisert tidligere, i andre sammenhenger. Det som fikk sparket meg i gang med denne studien var deltakelse i det som har blitt kalt Makt- og Demokratiutredningen 1998-2003. Her er det blitt publisert to rapporter som i stor grad overlapper det som presenteres i denne samlede rapporten (Jacobsen 2002b & 2003a). Når det vil finnes enkelte avvik mellom funn presentert i disse rapportene, og i denne, så skyldes det selvfølgelig at man etter hvert som man arbeider seg lenger og lenger ned i et stoff, så raffineres variabler, nye variabler trekkes inn og nye og bedre analysemetoder anvendes. Som alle vet som har arbeidet med et stort og komplekst datamateriale, så kan prosessen like gjerne beskrives som en stadig dialog og interaksjon med data, heller enn en ren teknisk analyse. Så vidt jeg kan skjønne har ikke konklusjonene blitt endret noe, de har bare fått flere nyanser. Nyansene ville sikkert også bli bedre – eller i alle fall flere - hvis jeg skulle fortsette i ti år til med samme problemstilling og data (Gud forby!).

Parallelt med arbeidet med avhandlingen har jeg arbeidet med å ”destillere” ut artikler for publisering i vitenskapelige tidsskrifter. I metodekapittelet suppleres spørreskjemaundersøkelsen med en undersøkelse av 212 kommuner som gir data på kommunenivå (aggregert nivå). Data fra denne undersøkelsen har også resultert i en artikkel i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (Jacobsen 2002a). Empiriske resultater og teoretiske implikasjoner i kapittel 5 er også publisert i *Governance* (Jacobsen 2006b). Fra kapittel 8, der konfliktforhold mellom politikk og administrasjon analyseres, er det publisert en artikkel i *Local Government Studies* (Jacobsen 2003b) på data fra ett tidspunkt, mens en nærmere analyse av holdninger til reform som her omhandles i kapittel 6, er publisert i *European Journal of Political Research* (Jacobsen 2005) og i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (Jacobsen 2004a). En analyse av politikernes og administratorenes utgiftspreferanser, også omhandlet i kapittel 6, er utgitt i *Public Administration* (Jacobsen 2006a), mens en vitenskapsteoretisk drøfting av forholdet mellom fenomenologi og bruk av kvantitative metoder er publisert som kapittel i en bok (Jacobsen 2006c). Enkelte hovedtrekk i undersøkelsen er også publisert i popularisert form i *Stat & Styring* (Jacobsen 2006d).

2. FORHOLDET POLITIKK OG ADMINISTRASJON PÅ LOKALT NIVÅ I ET MAKTPERSPEKTIV

Studier av maktforhold står helt sentralt i moderne statsvitenskap (Østerud 1996). Det er selvfølgelig i seg selv interessant å studere hvem som bestemmer hva, hva slags innflytelse enkelte mennesker og aktører har over andres liv, og så videre. Dette er viktig for å kunne utdype, forstå og forklare blant annet hva som motiverer mennesker til handling (McClelland 1961), hvordan grupper fungerer (Alderfer et al 1982), hvordan beslutninger fattes (Cyert & March 1992; Mintzberg 1983; Pfeffer 1981), hvordan tankemessig hegemoni skapes og virker (Bordieu 2001; Gramsci 1971; Lukes 1974) og hvordan knappe ressurser fordeles i sosiale systemer (Easton 1965). Men skal man forstå maktforhold, må man også forstå hva som kjennetegner den spesielle konteksten maktforholdene eksisterer innenfor. Det er blitt en anerkjent antagelse at konteksten legger sterke føringer på makt og maktutøvelse, først og fremst fordi konteksten både gir makt til noen, og begrenser maktutøvelse (March & Olsen 1995; Schattschneider 1960).

Begrepet makt er dermed et av de mest benyttede og mest omstridte begreper i samfunnsvitenskapen (se Clegg 1989 & 2003; Dowding et al 1995; Hardy & Clegg 1996; March 1988; Mintzberg 1983). Men innenfor rammene av det statsvitenskapelige studium er det umulig å komme unna det, nettopp fordi disiplinen dreier seg om å forstå "hvem som bestemmer" i et samfunn og hvordan knappe ressurser fordeles, og dermed implisitt forstå maktforhold (Østerud 1996). Denne avhandlingen er likevel ikke rettet mot å drøfte makt på et generelt plan, og kommer dermed heller ikke til å foreta en bred drøfting av det generelle maktbegrepet. Makt vil bli drøftet i forhold til en spesiell relasjon: Den mellom kommunale politikere og kommunale administrative ledere. Mer spesifikt forsøker avhandlingen å belyse empirisk hvor stor makt den lokale administrasjonen har i forhold til de lokale, valgte politikerne.

Denne problemstillingen har opptatt forskere og samfunnsvitere fra Webers (1971:145-148) bekymringer om byråkratiets "maktstilling" og Woodrow Wilsons (1884/1992) diskusjon av administrativ autonomi, via flere diskusjoner knyttet til dilemmaer i skjæringspunktet mellom demokrati og byråkrati (se Larsen & Mikalsen 1998; Olsen 1983; Von Mises 1945) og problemer i forhold til eventuelle byråkratiske egeninteresser som kunne stå i konflikt med valgte politikeres og innbyggers preferanser (se Douma & Screuder 1998, Mueller 1989; Niskanen 1971), til empiriske studier av forholdet mellom politikk og administrasjon i en norsk kontekst, både nasjonalt (Lægreid & Olsen 1978) og lokalt (Hoven 1979). Likevel er, som drøftet i innledningskapittelet, studier av maktforhold mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå svært sjeldne. Studien i denne avhandlingen forsøker på den ene siden å kaste empirisk lys over maktrelasjonen mellom to sentrale aktører i det norske offentlige systemet, og samtidig teste og utvikle hypoteser og teorier knyttet til dette.

2.1 Utgangspunktet – en "weberiansk" definisjon av makt

Avhandlingens utgangspunkt er Webers klassiske definisjon av makt (Weber 1971:53):

"Ved "makt" vil vi her alment (sic) forstå et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand."

Denne definisjonen danner basis for avhandlingen konseptuelle modell. For det første er definisjonen rettet mot at makt er rettet mot å oppnå noe, mot noen resultater ("sette

igjennom”). For det andre inneholder definisjonen en klar kobling mellom resultat og intensjon (”egen vilje”). For det tredje inneholder definisjonen et klart fokus på at makt er en relasjon (”i det sosiale samkvem”), og til slutt at bruk av makt er uløselig knyttet til konflikt (”motstand”).

Ut fra denne definisjonen bruker Weber det meste av sin energi på definere ulike maktbaser, det vil si hvilke forhold som setter en aktør i stand til å få gjennomslag for sin vilje overfor andre selv om de er uenige, og hvordan makt skiller seg fra autoritet og ”herredømme” (legitim makt). Hovedelementene i Webers maktdefinisjon har også dannet utgangspunkt for de fleste nyere diskusjoner om makt og innflytelse. Mest kjent, og empirisk anvendt, er kanskje Pfeffers (1981: 69) modell som identifiserer ulike, og teoretisk separate elementer i det han kaller en integrert maktmodell. Denne modellen består for det første av et sett forutsetninger for at makt i det hele tatt skal tas i bruk. De to viktigste forutsetningene er knyttet til avhengighet mellom parter, og at disse partene er uenige om mål eller midler. For det andre består modellen av det Pfeffer kaller ”politisk atferd”, noe som knytter an til at mennesker som vil anvende makt må vise dette gjennom et sett handlinger der man forsøker å tvinge, manipulere, overtale eller lokke mennesker til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Dermed knyttes også begrepet konflikt sentralt til maktbruk, selv om det ikke er noen nødvendig kobling. For det tredje består modellen av et sett utfall, det vil si at maktbruken resulterer i noe, fortrinnsvis beslutninger om fordeling av, eller konkrete fordelinger av, ressurser.

Denne inndelingen vil bli brukt som logisk – og senere empirisk – oppbygging av avhandlingen. Men først må vi se nærmere på hvordan nyere diskusjoner har utdypet og beriket Webers definisjon, og hvordan maktdefinisjonen kan brukes for å studere maktforholdet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner.

2.2 Første forutsetning for bruk av makt – avhengighet

For det første innebærer denne definisjonen at det foreligger en relasjon eller en avhengighet. Dette er i flere definisjoner av makt blitt ansett som den helt sentrale forutsetningen (Clegg 1989; Dahl 1957; Mintzberg 1983; Pfeffer 1981). Avhengighet mellom mennesker er det som fører til at den ene gjør vil påvirke den andre. Uavhengighet, på den annen side, ville enten føre til at det en part gjorde ikke hadde noen konsekvenser for den andre, eller det kunne føre til at en av partene kunne trekke seg ut hvis det var ønskelig. I Dahls (1957) klassiske definisjon av makt mellom to parter gjøres avhengighet på mange måter synonymt med makt.

I mange av de klassiske omhandlinger av forholdet mellom politikk og administrasjon, nedtones ofte avhengigheten mellom den politiske og den administrative sfæren. I det bildet vi finner beskrevet i klassikere som Wilson (1884/1992), Weber (1971), Goodnow (1900) og Simon (1976) er idealet om en klar distinksjon mellom politikk på den ene siden, og administrasjon på den andre (se Jacobsen 1997 for en oppsummering). Selv om kanskje ingen av dem egentlig mente at det skulle være et klart skille mellom de to sfærene (Svara 1998), er det i alle fall en felles forståelse at administrasjonen hadde funksjoner og oppgaver som var distinkt forskjellige fra politikerne.

De fleste teoretiske bidrag og empiriske undersøkelser på området det siste århundret (!) går derimot i retning av å konkludere med at politikk og administrasjon må ses som to tett sammenvevde, ofte parallelle prosesser. Dette er blitt hevdet med stor kraft ut fra mer teoretiske drøftinger (Campbell 1983, Friedrich 1965, Kingsley 1944, Peters 2001, Polsby 1984, Riggs 1964, Simon 1976, Svara 1998, 2001) og ut fra empiriske studier både på sentralt, regionalt og lokalt nivå (Aberbach et al 1981; Aberbach & Rockman 1988; Campbell & Szablowski 1979; Carroll 1990; Doigan 1975; Heclo & Wildawsky 1974; Kingdon 1995;

Light 1991, Meier 1979; Mouritzen & Svara 2002; Olsen 1983; Page & Wright 1999; Peters & Barker 1993; Putnam 1977b; Riggs 1964; Svara 1985, 1989, 1990, 1999).

Innenfor statsvitenskapen er det i dag allment anerkjent at administrasjonen kan påvirke politikken innhold på mange ulike måter (Olsen 1980). For det første har administrasjonen en stor mulighet til selv å fremme saker til politisk nivå gjennom sin nære og direkte kontakt med det politiske nivået (Kingdon 1995), gjennom en fagkunnskap som setter dem i stand til å se når det er behov for vedtak på ulike områder (Torgersen 1994), eller gjennom sin tjenesteytende funksjon der administrasjonen også har tett kontakt med store deler av folket, fanger opp behov og ønsker i ulike grupper som ikke har så gode muligheter til selv å fremme saker (Lipsky 1980). For det andre har administrasjonen en viktig rolle i å bistå politikerne i å fatte vedtak på et best mulig grunnlag, og har dermed gjennom skasforberedelse en stor mulighet til å påvirke politikken gjennom å utforme beslutningspremisser (Niskanen 1971; Simon 1976). For det tredje er administrasjonen sentral i konkretisering og fortolkning av politiske vedtak, slik at det skal være mulig å sette dem ut i praksis (Offerdal 2000; Nielsen 2005; Pressman & Wildawsky 1984; Sætren 1983). Og når folket vurderer politikken, vurderer de på den ene siden helt klart de politiske vedtakene for seg selv, men også vedtakene slik de blir konkretisert i administrasjonens iverksettelse (Bleiklie et al 1994; Lipsky 1980).

Diskusjonen i de foregående avsnittene har forsøkt å vise at politikk og administrasjon er så sterkt sammenvevd at det er umulig å skille dem klart og entydig, ut fra et sett klare og entydige prinsipper (Jacobsen 1997; Lundquist 1998). Et riktigere bilde vil da være å se politikk og administrasjon som delvis overlappende sfærer (Svara 1985 & 1989), med en betydelig avhengighet uten å være helt umulige å skille. Svara (op.cit:227) formulerer denne delvise sammenblandingen av de to sfærene på følgende måte:

" (...) policy and administration are intermixed to the extent that they are a duality, distinct but inseparable aspects of developing and delivering government programs"

"Komplementaritet", heller enn "dikotomi", ser ut til å best beskrive forholdet mellom politikk og administrasjon (Mouritzen & Svara 2002; Ruetgers 1997 & 2001; Svara 1999 & 2001), noe som i seg selv impliserer en viss grad av avhengighet. Hvor sterk denne avhengigheten er, vil antakeligvis variere mellom situasjoner, og vil i stor grad være et empirisk spørsmål. Grad av, og variasjoner i, avhengighet vil være et av de empiriske tema som tas opp i denne avhandlingen.

2.3 Andre forutsetning for bruk av makt – uenighet

For det andre ligger det i Webers definisjon av makt en antagelse om en form for *uenighet* mellom de partene som er involvert i relasjonen er nødvendig for at makt skal anvendes (Pfeffer 1981; Pfeffer & Salancik 1978; Reve & Nordhaug 1987). Dette understreker viktigheten av intensjoner, preferanser og ønsker i definisjonen av makt. Hvis det foreligger en relasjon, men ikke noen uenighet, vil nok *samarbeid* være et høyst sannsynlig utfall. Samarbeid vil nettopp innebære at parter er enige om å tilpasse seg etter hverandre, og at dette skjer frivillig (Jacobsen 1993b).

Uenighet kan som Pfeffer (1981:74-77) understreker anta mange ulike former. Det kan være grunnleggende uenighet knyttet til mål, noe som ofte går på forskjellig verdisyn. Men det kan også være mer "overfladisk" uenighet knyttet til hvilke virkemidler som er beste egnet til å nå målene. Å skille klart mellom mål og virkemidler virker likevel ofte svært vanskelig (Simon 1976), og i denne sammenhengen heller ikke nødvendig. Det vil være tilstrekkelig å stille seg selv spørsmålet i hvor stor grad det finnes en uenighet mellom politikere og

administratorer, og eventuelt hvor stor denne er. Selvfølgelig kan man ikke empirisk måle alle tenkelige områder der man kan være enige eller uenige, slik at det må foretas et utvalg av områder der man kan sammenligne synspunkter. Mest interessant er de punktene der enkelte antar at det kan foreligge *systematiske og vedvarende* forskjeller mellom politikere og administratorer.

En slik systematisk forskjell finner vi allerede hos Weber, der han i sitt essay om byråkratiet påpeker at dette er en organisasjonsform som er notorisk vanskelig å endre, nettopp fordi endring vil skape problemer knyttet til arbeid og problemløsning i et etablert byråkrati, og derfor vil endring møte motstand fra dem som forsvarer status quo (Weber 1971:141). Samtidig har de siste tiårene vært preget av en stadig eksperimentering med nettopp organisering og utforming av offentlig sektor, ikke minst det kommunale nivå, både i Norge og andre land (Pollitt & Bouckaert 2000). Det er vanskelig å si at reformene har et enhetlig og felles preg, men likevel har alle reformene en fellesnevner, nemlig at de sikter mot:

“(D)eliberate changes in the structures and processes of the public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to perform better” (Pollitt & Bouckaert 2000:17).

Selv om innholdet i reformene varierer mye (Pollitt & Bouckaert op.cit.: kap. 4), så har de alle det til felles at de vil medføre endringer for dem som arbeider i administrasjonen. Det ser også ut til å være en ganske vanlig antagelse at reformer starter med et politisk initiativ (Aucoin 1990 & 1995; Kingdon 1984; Peters 2001; Savoie 2000). Politikere driver fram endringer for å effektivisere slik at flere ressurser kan fordeles til ulike pressgrupper (Johnsen 1999) eller for å vise symbolsk handlekraft (Rasch 1993). Endringer blir så blir iverksatt selv om man møter en viss motstand fra offentlig ansatte og ledere som er “instinctively conservative and opposed to change” (Pollitt & Bouckaert 2000:19). Dette ser også ut til å være en dominerende holdning i det norske folket mener at nettopp ansatte i det offentlige er det viktigste hinderet for omstilling (Skjåk & Bøyum 1996:32), et betydelig viktigere hinder enn for eksempel fagforeninger. Årsakene til at administrasjonen vil reagere med motstand på endringsforsøk kan varierer fra at endring i seg selv er en trussel mot byråkratiers måte å fungere på (Weber 1971:141-143), at reformer ofte er rettet mot å effektivisere og dermed minske den ”slakk” som ligger i organisasjonen (Fernandez & Rodrik 1991; Johnsen 1999; Mueller 1989), at reformene rettes mot å styrke politisk kontroll og dermed minske rommet for administrativt skjønn (Johnsen 1999; Lane 1993), eller at reformene er rettet mot å øke annen ekstern kontroll, for eksempel gjennom brukermedvirkning (Peters & Pierre 2000, Wistow & Barnes 1993).

En annen antakelse om systematisk forskjell i synspunkter er knyttet til vekst i de offentlige budsjetter. Niskanen (1971 & 1973) antok, i tråd med tidligere ideer utarbeidet av blant annet Downs (1957 & 1967) og von Mises (1945), at alle – også administratorer – handler for å maksimere personlige interesser. Dette lager en generell interessekonflikt mellom valgte politikere og ansatte administratorer. Politikerne vil være interessert i gjenvalg, noe de kun kan oppnå ved å tilfredsstille et stort nok antall av velgere. For å oppnå det, må politikere kunne vise til en effektiv produksjon av offentlige tjenester som velgerne mener de har nytte av. Fast ansatte administratorer vil være mer interessert i et stort budsjett, fordi det øker deres prestisje, makt og egen lønn, eller de vil være mest interessert i å sikre en behagelig jobb, noe de oppnår ved å maksimere ”slakk” (Breton & Wintrobe 1975; Migue & Belanger 1974), eller å skape seg en mest mulig interessant jobb gjennom å løsrive seg fra rutinepreget arbeid (Dunleavy 1991).

På tross av de mange teorier som postulerer en grunnleggende interesseforskjell mellom valgte politikere og fast ansatte administratorer, er det svært få studier å oppdrive som direkte sammenligner politikere og administratorers preferanser på ulike saksfelt. De fleste empiriske studier ser bare på holdninger og preferanser i en av gruppene, enten blant administratorer (Fernandez and Rodrick 1991, Mouritzen & Svava 2002, Persson and Tabellini 2000, Sørensen & Bay 2002; Sørensen & Ludvigsen 2003) eller blant politikere (Schmidt 1996, Serriuslew 2003; Sørensen 1995a & 1995b), og det finnes et fåtall studier som sammenligner enten politikere eller administrators preferanser med innbyggernes (Dolan 2002; Garand et al 1991; Lewis 1990). Som Meier & O'Toole (2006:179) uttrykker det, så er "(...) goal conflict between politicians is assumed rather than measured (...)". Denne avhandlingen vil undersøke eventuelle interesseforskjeller knyttet til politikeres og administrative ledes holdninger til reformer i kommunene, utgiftsvillighet (ekspansivitet) og slakk (prioritering av arbeidsområder).

2.4 Bruk av makt – aktivisering av maktbaser

Avhengighet og uenighet er altså, i tråd med Pfeffers (1981) definisjon på makt, *forutsetninger* for at makt i det hele tatt blir brukt. Ved uavhengighet er maktbruk unødvendig fordi man ikke trenger å presse noen til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort eller fordi den parten som føler seg presset kan trekke seg ut av relasjonen, og ved enighet (konsensus) er maktbruk også unødvendig fordi man da kan samarbeide om å oppnå felles mål (Jacobsen 1993b). Hvis det derimot foreligger både avhengighet og uenighet vil mye trekke i retning av at aktører vil forsøke å aktivisere sine maktbaser for å få gjennomslag for sine ønsker.

Spørsmålet blir da hvilke maktbaser administrasjonen kan benytte overfor politikerne, og hvordan – og hvorvidt – de anvender disse maktbasene. Et grunnleggende skille gjøres ofte mellom *makt over* noen eller noe, og *makt til* noe. "Makt over noen/noe" er knyttet til at en aktør har kontroll over noen ressurser som gjør at aktøren kan tvinge andre til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Her benyttes maktbaser til press eller tvang. "Makt til noe" er tettere knyttet til manipulering, enten i form av strategisk bruk av informasjon samt åpen eller skjult påvirkning av holdninger, preferanser og meninger.

Makt over noen er basert i et såkalt bytteperspektiv på makt (Hernes 1975). Bak dette ligger det en antagelse om at makt er basert i avhengighet mellom to eller flere aktører, der en av aktørene kontrollerer et sett ressurser som en eller flere andre aktører ønsker og har vanskelig for å tilegne seg fra andre kilder (Emerson 1962). En aktørs makt vil i dette perspektivet basere seg på en form for tvang, der man ved hjelp av trusler om utnytte de ressurser en kontrollerer kan tvinge den andre part til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Hvis vi går tilbake til forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå kan vi nå stille spørsmålet om hvilke ressurser administrasjonen kan benytte for å tvinge politikerne til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort.

Den eneste ressursen de kan benytte «mot» politikerne er faktisk sin egen arbeidskraft. De kan true med å for eksempel ikke ville utrede spesielle alternativer, eller nekte å iverksette vedtak de ikke liker. Dette er en form for maktbruk som er lite brukt, og høyst sannsynlig lite brukbar. Mot en slik bruk av ressurser har politikerne nemlig en ganske klar maktovervekt, basert i deres formelle posisjon som arbeidsgiver. Nedlegging av arbeidet eller andre former for åpen sabotasje vil betraktes som illojalitet og kan i verste fall sees på som tjenesteforsømmelse, og føre til oppsigelse eller andre sanksjoner. Selv om politikernes mulighet til å bruke makt overfor administrativt ansatte er begrenset - administrasjonen er fast ansatte - vil en slik bruk av ressurser ikke bli sett på som legitim. Hvis kun bytteperspektivet legges til grunn vil politikerne, i kraft av sin rolle som arbeidsgivere, ha en overlegen makt over administrasjonen.

Et mer omhandlet fenomen er administrasjonens sterke posisjon basert på ekspertise og fagkunnskap (Weber 1971). Nyere teorier om forholdet mellom politikk og administrasjon har satt fokuset på det faktum at administrasjonen ofte har mye mer informasjon om et forhold enn det er mulig for politikerne å ha (Kiewiet & McCubbins 1991). Denne informasjonsasymmetrien kan så administrasjonen utnytte til å oppnå noe på tvers av politikernes ønsker. Selvfølgelig kan også informasjon som administrasjonen har kontroll over være en ressurs, men i dette maktperspektivet – kontroll over informasjon som makt over noen - får informasjon en spesiell og ganske begrenset betydning. Informasjon som pressmiddel kan man kun benytte hvis den ene parten vet at en annen har informasjon man ikke ønsker skal komme ut til andre. I dagligtale har denne formen for bruk av informasjon betegnelsen "utpressing", og selv om det kan forekomme vil det neppe være et særlig allment fenomen i norske kommuner.

Bytteperspektivet har dermed sine klare begrensninger når man skal studere maktforhold mellom politikere og administrasjon. Vi trenger andre definisjoner av makt, basert i ideen om "makt til" noe. Dette finner vi ved å anlegge et beslutningsteoretisk perspektiv på makt (Olsen 1980; Simon 1976). Fokuset blir dermed satt på hvordan administrasjonen kan påvirke innholdet i de beslutninger som fattes i politiske organer.

En mulighet er også at administrasjonen påvirker politiske vedtak direkte, da ved at de selv deltar i den politiske beslutningssituasjonen *qua* politikere. Empirisk vet vi at skillet mellom politikere og administratorer ikke er så klart som man ofte tenker seg. Hvis vi tøyer begrepet «administrator» til også å innbefatte de som er ansatt i tjenesteytende stillinger i en kommune/fylkeskommune, er kommunestyre og fylkesting i stor grad er fylt opp av offentlig ansatte. Hagen & Sørensen (1997:187) viser at så mange som 50 % av kommunepolitikere er offentlige ansatte, mens det samme tall for fylkestingene er hele 60 %. Selv om en stor andel av de offentlig ansatte kommer fra statlig sektor, er mange ansatt i den samme kommunen de skal styre som politikere. Sammenblandingen reiser et interessant spørsmål: Mange politikere må så og si skifte hatt mellom dag- og kveldstid (da de fleste politiske møter finner sted). Klarer de det, eller fungerer de i sin politiske rolle som forsvarere av sin sektor og av den kommunale organisasjonen? Er de talsmenn og -kvinner for kommunens innbyggere, eller for sin egen arbeidsplass (Hagen & Sørensen 1997:187)?

2.4.1 Ekspertise og argumentasjonsmakt

Men administrasjonen har også klart flere muligheter til å påvirke politiske vedtak på mer indirekte måter enn ved å delta direkte i politiske beslutningsfora. En mulighet er knyttet til den argumentasjon for eller mot eventuelle alternativer administratorer kan mobilisere i en diskusjon med politikerne. Administrasjonen kan ha makt over politikerne rett og slett ved at de klarer å overtale alle, eller i alle fall et flertall av, politikerne til å velge et spesielt alternativ. Noe av dette dekkes opp i Habermas' tanker om kommunikativ makt (Eriksen & Weigård 1999; Habermas 1999; Høibråten 1999), eller mer popularisert: Makten i det gode argument.

Makt står helt sentralt hos Habermas (1999) og han bruker mye energi på å definere «herredømmefri» kommunikasjon, og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at dette skal finne sted, og mindre tid på å relatere kommunikativ makt direkte til relasjoner mellom aktører der argumentenes kraft avgjør hva som blir utfallet av en diskusjon. Det er heller ikke vanskelig å kritisere Habermas for å trekke fram et noe naivt, normativt bilde av en idealsituasjon, en situasjon som kanskje ikke er mulig. Studier av politisk diskusjoner, som er fokuset i denne avhandlingen, viser ofte at idealer brytes over en lav sko (se Gastil 1992 for en oversikt). Krogstad (2001:111) går så langt som å si at

"We all know that political communication is not first and foremost about truth; it is a struggle for power and influence between different interests".

Et slikt syn finner vi også hos Elster (1992). Selv om Krogstad i all hovedsak fokuserer på kommunikasjonen mellom politikere, blir dette argumentet også relevant når vi betrakter administrasjonen som en politisk aktør, slik som i dette prosjektet.

Et annet hovedpoeng er at kunnskap neppe er likt fordelt, noe som allerede ble påpekt av Weber (1971), og senere av Foucault (se Sandmo 1999). Den som har god kunnskap om et fenomen vil også ha makt fordi han eller hun har en overlegen evne til å argumentere, og dermed til å definere hva som er «riktig» og «galt». I et politisk-administrativt system er nettopp fagkunnskapen ulikt fordelt mellom politikere og administratorer. Årsaken til dette er systemisk, ikke personlig. Den systemiske basisen er en administrasjon fundert på meritokratiske idealer – formell fagkunnskap – og "livslang ansettelse", et klart byråkratisk trekk i Webers terminologi. Det er nettopp en fagkunnskap om et spesielt område som er grunnlaget for at man i det hele tatt får en jobb i administrasjonen. Politikere derimot velges ideelt sett ut fra hvor godt de representerer grupper i samfunnet, ikke ut fra deres fagkunnskap på enkelte områder. I norske kommuner er dette tungt fundert i dets såkalte "legmannsidealet" (Offerdal 1992) som uttrykker at politikere skal representere den jevne mann og kvinne. Dette kombineres med at politikere ofte skiftes ut som en følge av valgcykluser, noe som igjen minsker politikeres mulighet til å opparbeide seg fagkunnskap på et område gjennom lang erfaring. Dette vil gjøre politikeren til en "dilletant" overfor den administrative fagmannen, for å bruke Webers ord (1971:146).

Politikere vil dermed som regel ha problemer med å etterprøve og dermed kontrollere det faglige innholdet i den informasjonen de mottar fra administrasjonen. Dette problemet forsterkes ved at politikerne som oftest vil ha begrenset tid til å foreta etterprøving. Politikk, spesielt på lokalt nivå som er fokuset for denne avhandlingen, er i all hovedsak en "deltids-beskjeftigelse", noe man gjør ved siden av andre ting, for eksempel en jobb eller tillitsverv. Vanskeligheten politikere kan tenkes å ha knyttet til å produsere motargumenter, og dermed alternativer til, den administrative fremstillingen av (og ofte anbefalingen i) en sak, kan tenkes å sette politikerne i en avmaktssituasjon (Hernes 1975). Niskanen (1971) påpekte muligheten for at administrasjonen i stor grad vil fremme forslag som har preg av å være "fait accompli", det vil si at politikerne kun har to valg: Å akseptere eller ikke. Politikere har sjelden tid eller kapasitet til å utarbeide alternativer, og ofte vil man oppleve at kostnadene ved å forkaste et forslag fra administrasjonen er svært store. Det vil bety at politiske vedtak vil bli utsatt, med tilhørende fare for å bli oppfattet som lite handlingskraftig av velgerne, og dermed tap av stemmer. Det kan også bety at den politiske belastningen øker, fordi man da må behandle saken på nytt, noe som tar fokus bort fra nye politiske initiativer. Altså velger man å akseptere administrasjonens fremstilling og forslag, selv om man ikke liker det.

2.4.2 Informasjonskontroll

Det kan også ligge en betydelig makt i administrasjonen basert på det faktum at administrasjonen ofte har mer informasjon om en sak eller et fenomen enn politikerne, og at den administrasjonen har mulighet til å skjule informasjon. Dermed kan en part "lure" en annen til å fatte en feil beslutning, nettopp fordi den andre parten mangler viktig eller får feilaktig informasjon. Selv om Weber tidlig påpekte at det alltid ville være et informasjonsgap mellom politikere og profesjonelle byråkrater, ble ideen om asymmetrisk informasjon av mange trukket fram som noe nytt i studiet av relasjoner mellom prinsipal og agent, først i forholdet mellom eiere og ledere av private bedrifter (Berle & Means 1932), senere utvidet til

alle forhold der man har en overordnet som avhenger av en underordnet for å få gjennomført en oppgave (Douma & Schreuder 1998).

Utgangspunktet i denne tilnærmingen til makt er at alle mennesker er begrenset rasjonelle, dvs. at ingen har full informasjon om alle sakskomplekser (Simon 1976). I tillegg anerkjenner man at informasjonen er ulikt fordelt, og at ulike aktører har ulik tilgang til informasjon. Med en gang en aktør har tilgang på informasjon andre ikke har tilgang til, kan denne informasjonen manipuleres. Den kan undertrykkes fullstendig, den kan «siles» ved at ikke alt innholdet i informasjonen slippes videre, og den kan «farges» ved at man tillegger nye elementer som ikke nødvendigvis er helt korrekte. Kombinasjonen mellom begrenset rasjonelle aktører og asymmetrisk informasjonsfordeling er det som her skaper en mulighet for maktutøvelse.

Denne kontrollen over informasjon gir videre opphav til to ulike typer makt, gjerne definert som ex-ante- og ex-post-makt i en beslutningssituasjon. Ex-ante makt betyr at noen kan påvirke beslutninger før de fattes, gjennom å forme beslutningsgrunnlaget eller beslutningspremissene. Hvis noen ønsker at et spesielt alternativ skal bli vedtatt kan man undertrykke informasjon som taler mot dette alternativet, eller man kan gjøre argumentene for dette alternativet enda sterkere. Ex-post ligger det en mulighet for at man kan endre på en beslutnings innhold etter at vedtaket er fattet. Igjen baserer dette seg på at de med kontroll over informasjonen om hvordan tiltaket iverksettes ikke trenger å gi fra seg all informasjon. Man kan foreta endringer i forhold til vedtakenes intensjoner, og man kan undertrykke informasjon om at man faktisk har endret vedtakenes innhold.

Denne forståelsen av makt har i den senere tid stått svært sentralt i forholdet mellom politikk og administrasjon. Til en viss grad kan man påstå at denne teorien - i sin opprinnelige eller lett bearbejdede form (se f.eks. Niskanen 1971, 1973, 1975) - hevder at administrasjonen har mer makt enn politikerne, administrasjonen har forskjellige interesser fra politikerne, administrasjonen anvender sin suverene informasjon til å få igjennom sine interesser, og de klarer det (Blais & Dion 1991a; 1991b).

Disse perspektivene på administrativ makt fører til et fokus på informasjon, både den som fremmes til politikere før et vedtak fattes, men også den informasjonen som bringes tilbake til politikere i iverksettingen og evalueringen av tiltaket. I et maktperspektiv må vi da også forutsette at informasjonen brukes strategisk, det vil si bevisst for å oppnå noe som andre kanskje ikke ønsker. Det forutsetter dermed ikke bare en avdekking av at et saksfremlegg har manglet sentral informasjon eller at administrasjonen ikke har fremmet en sak for politisk diskusjon. Det må også kunne avdekkes at dette er bevisste handlinger, og at ikke den manglende informasjonen bare skyldes at også administrasjonen manglet informasjon, og at den manglende initiativtakingen skyldes at man rett og slett ikke var klar over saken.

2.4.3 Meningsmakt

Alle de maktbasene som hittil er diskutert forutsetter i stor grad at det foreligger en uenighet eller interessekonflikt mellom politikere og administratorer. Administratorene setter "sine" saker på dagsorden, de argumenterer for "sine" synspunkter og møter motargumenter fra politikerne, og de skjuler informasjon både før og etter politiske vedtak for å få igjennom "sine" alternativer. I den grad disse formene for makt utøves er det naturlig å anta – slik jeg skal gjøre senere – at konsekvensen vil bli opplevd konflikt og en utstrakt grad av mistillit mellom partene.

Men som Stephen Lukes (1974) påpekte, så trenger ikke det at folk er enige, og dermed fravær av konflikt, å bety fravær av makt. Det kan tvert i mot bety at noen har benyttet sin makt til å forme andres meninger og preferanser. Denne maktypen fanges opp i begrepet "maktens skjulte ansikt", og setter fokus på det enkelte har kalt "ideologisk

hegemoni” (Gramsci 1971), ”tankemessig dominans” (Bordieu 2001) eller det Marx kalte de ”herskende tanker”. Dette perspektivet påpeker at noen har mulighet til å definere hva som er rett og galt, og dermed også forme andre menneskers beslutningspremisser. Charles Perrow (1986:129) kaller dette – på organisatorisk nivå – for premisskontroll, og knytter det opp til en organisasjons evne til å sosialisere sine ansatte til å tenke på en spesiell måte. Dette er også tett knyttet til en form for organisasjonskultur, som nettopp er et sett verdier og normer som deles av de fleste i en organisasjon.

For at denne formen for makt skal kunne benyttes, må noen aktører kunne kontrollere det vi kan kalle sosialiseringsprosessen, eller den prosessen der mennesker tilegner seg normer og verdier (Van Maanen & Schein 1979). For mer enn 60 år siden ble muligheten for at den moderne administrasjonen brukte denne formen for makt overfor politikerne påpekt av Ludwig von Mises (1945:70), og uttrykt i det nå klassiske utsagnet om at ”cabinets come and go, but the bureaux remain”. Politikere ville over tid gjennomgå en ”bureaucratization of the mind” (op.cit.:99). Moderne, representative demokratier er basert på at politikerne kan holdes ansvarlig gjennom valg med faste tidsintervaller. Gamle politikere går, og nye kommer til, noe som i et demokrati vil følge skift i folkets meninger eller en vurdering av den sittende politiske elites manglende evne til å gjennomføre det den hadde lovet. Men et offentlig system som det norske, basert på Weberianske idealer om en uavhengig og dermed fast ansatt administrasjon, vil nye politikere måtte forholde seg til en administrasjon med lang erfaring.

Dermed vil nye politikere – muligens grupper med brennende ønsker om å forandre ting i løpet av en kort periode, noe som jo er en del av politikkens drivkraft – møte en administrasjon som forteller om hvordan ting har skjedd før, hva som er mulig å gjennomføre med tilgjengelige ressurser, hva man ikke har lov til, osv. Dette kan selvfølgelig ta form som en ren faktaopplysning om hvordan forholdene er, men det kan også ses som en bevisst teknikk for å forme politikernes oppfatninger av hva som er mulig eller ikke, bra eller dårlig. Hvis denne formen for makt utøves vil vi anta at politikernes preferanser over tid vil nærme seg de vi finner i administrasjonen. Dermed bør studier av makt må også være åpne for at fravær av uenighet også kan være et uttrykk for makt. For å få tak i dette må man studere gruppers preferanser over tid, og om de nærmer seg hverandre. Nå vil det selvfølgelig være vanskelig i empiriske studier, slik Mann (1970) påpeker i sin klassiske artikkel, å klart påvise om eventuelle endringer i meninger og preferanser skyldes at man aksepterer den andre partens interesser (et bevisst valg) eller om man internaliserer disse verdiene over tid uten at det er resultatet av et bevisst valg for eksempel basert i argumentenes styrke.

2.4.4 Potensiell og faktisk makt – aktivisering av maktbaser

Studier av maktbaser vil likevel bare til en viss grad fange opp det vi kan kalle maktbruk. Maktbasene er bare noe som åpner mulighetene for å anvende makt – potensiell makt (Pfeffer (1981:48). For å kunne snakke om utøvd eller manifestert maktbruk må det kunne påvises at en aktør bevisst og intensjonelt aktiviserer sine maktbaser for å oppnå det ønskede resultatet, utviser det Pfeffer (op.cit.:69) kaller ”politisk atferd”. Dette står også sentralt hos Mintzberg (1983:26-27) som påpeker at mange aktører kan ses på som potensielt mektige, noe som ikke faktisk gjør dem mektige. Det kan nemlig være at de ikke utnytter denne makten fordi de enten a) ikke er klar over at de besitter en maktbaser, b) at de besitter en maktbaser, men ikke vet hvordan de utnytter den og/eller c) ikke kan, ønsker eller tør å utøve makten. I det siste poenget ligger det flere elementer, men helt generelt er det at aktører forutser (antesiperer) at man vil møte motstand, og at utfallet av en slik konfrontasjon er usikker (Calvert et al 1989:605). Dermed unnlater aktøren å aktivisere sine maktbaser. I relasjonen mellom politikk og administrasjon kan det godt være at det er en mulighet for en administrator å skjule informasjon for politikerne, men også at dette innebærer en viss risiko for å bli oppdaget.

Slike forventninger kan også "legge en demper" på lysten til å argumentere hardt overfor politikere, spesielt hvis man vet at argumentene ikke får gjennomslag (Hagen 1995). Når aktører også unnlater å aktivisere sine maktbaser, så kan det også være ut fra mer personlige grunner knyttet til hva slags aksept man har for konflikt (som ofte vil være en naturlig konsekvens av maktbruk) (Pfeffer 1992: kap. 9).

Dette kan forklare, slik Pfeffer (1992) viser gjennom flere eksempler, hvorfor personer og organisasjoner med potensielt stor makt ikke utnytter den, mens enkeltpersoner med marginale maktbaser oppnår forbløffende resultater. Altså: En aktør må aktivisere en atferd rettet mot å oppnå noe for at vi skal si at makt har vært benyttet. Dette kommer i tillegg til at maktbaser i seg selv er vanskelig å måle. Det er en ting å fastslå at en person eller en gruppe personer har en viss kunnskap, en helt annen ting å fastslå hvor kritisk den er for andre og hvor avhengige de er av den.

Dermed rettes søkelyset mot atferd, det vil si hvordan mennesker og grupper av mennesker faktisk handler for å oppnå de de ønsker seg, selv om de møter motstand. Innenfor rammene av denne undersøkelsen vil det da være spesielt interessant å se på hvordan administrasjonen opptrer i forhold til politisk nivå, det vil si hvordan og hvorvidt de anvender sin potensielle argumentasjons-, informasjons- og meningsmakt.

Hvis vi først konsentrerer oss om maktbruk knyttet til ekspertise og informasjon, er det mulig å analysere dette ut fra tre sentrale dimensjoner: a) styrken i argumentasjonen for et alternativ, b) hvor argumentasjonen finner sted (rom) og c) hvor persistente administrasjonen er i argumentasjonen (tid). Styrken i argumentasjonen vil igjen bestå av flere delkomponenter. En slik komponent er hvor mange valgalternativer administrasjonen presenterer for politikerne i sin utredning av en sak. Et byråkratisk ideal kan vi si er knyttet til at man ikke bør ta valg av verdimelessig art. Administrasjonen skal utrede ulike alternativer politikere kan forholde seg til, og så fullstendig som mulig kunne påpeke hvilke konsekvenser de ulike valg vil medføre. Dernest skal politikere ut fra sine verdimelessige ståsted vurdere hva slags konsekvenser de ønsker, og ut fra det velge alternativer (Simon 1976:52-59). I et slikt tilfelle vil den administrative argumentasjonen være svak. Sterkere vil argumentasjonen være når administrasjonen bare utarbeider ett alternativ, noe det kan være flere grunner til (at det virker faglig og/eller politisk åpenbart, at sterke politiske grupper bare etterlyser utredning av det ene alternativet, at man ikke har tid til mer, at alternativet er et resultat av forhandlinger mellom flere parter). Her vil politikernes valgmulighet begrenses til å akseptere forslaget eller ikke. Politikerne kan ende opp med å føle seg i en avmaktssituasjon der man egentlig ikke har noe annet valg enn det administrasjonen fremmer (Hernes 1975). Ytterligere styrke i argumentasjonen vil det være hvis administrasjonen også følger opp den skriftlige argumentasjonen med en muntlig argumentasjon, da gjerne i form av et saksfremlegg og svar på spørsmål fra politikere i et politisk fora.

Men kanskje like viktig er det å være klar over hvor argumentasjon finner sted. Hittil har det vært omtrent tatt for gitt at argumentasjonen skjer i formelle fora (politiske organer) og gjennom formelle kanaler (utredninger og saksfremlegg). Men argumentasjonen kan selvfølgelig også finne sted på andre arenaer, gjennom andre kanaler. Argumentasjon kan f.eks. finne sted direkte mellom enkeltpersoner, og ikke i fora med flere til stede. En administrasjonssjef kan ta kontakt med ordføreren, en gruppeleder for et parti eller andre politikere for å «lufter» sine synspunkter. Dette er i seg selv antakeligvis en meget vanlig prosedyre. Samtidig er administratorer som utfører denne formen for aktivitet helt klart et "grenseland". Det blir helt sentralt hvem man tar kontakt med, og enda viktigere hvem man ikke tar kontakt med, samt hva som er innholdet i en slik form for kontakt. I sin ytterste form kan dette bety at administratoren begir seg inn på noe som ligner på det vi kan kalle et politisk spill, noe som fanges opp i det klassiske skillet mellom "politics" og "policy" (Kjellberg & Reitan 1997). "Politics" referer til kjennetegn ved den politiske prosessen som leder fram til

et vedtak, ofte kjennetegnet av alliansedannelse, hestehandel og kompromisser (Offerdal 1992). En aktiv administrasjon som tar kontakt med politikere før vedtak fattes, utenfor formelle politiske organer, kan fort bli oppfattet som å delta i selve den politiske prosessen.

Aktivisering av argumentasjonsmakt går da også på hvor aktivt administrasjonen bruker andre arenaer enn de formelle for å argumentere for sitt syn. Her kan man tenke seg et kontinuum som går fra en administrasjon som kun forholder seg til formelle fora og kanaler, via en administrasjon som også benytter seg av mer uformelle, men muligens rutiniserte arenaer og kanaler som løpende kontakt med politisk ledelse, til en administrasjon som aktivt tar kontakt med enkeltpersoner på helt uformelle arenaer (for eksempel ringer hjem til en representant) for å argumentere for en sak. I det siste tilfelle kan vi snakke om en slags form for administrativ "lobbyvirksomhet" overfor politikerne (Vabo 2002a). Eller det kan tenkes at administratorene flytter argumentasjonen ut i det "offentlige rom", for eksempel ved å kritisere politiske standpunkter og vedtak i media. Dette ligger tett opp til den typen aktivitet som Hirschman (1970) kalte for "voice", og som han påpekte var "(...) political action par excellence" (op.cit:16). Jo mer administrasjonen er villig til å benytte sin "stemme", desto i større grad fungerer den antakeligvis som en politisk maktfaktor.

Når det gjelder informasjonsmakten, vil denne utøves på en mye mer skjult måte. Mens argumentasjonsmakt må utvises i en handling som i alle fall til en viss grad kan observeres (fremlegging av skriftlige eller muntlige argumenter), så vil informasjonsmakten brukes når man skjuler informasjon eller fremstiller informasjonen bare delvis riktig. Slik sett denne formen for maktutøvelse falle inn i det enkelte har kalt "ikke-beslutningsskolen" (Bachrach & Baratz 1962; Hernes 1975). Maktutøvelse vil ligge i at en aktør, her den kommunale administrasjonen, velger å ikke gjøre noe. Det samme problem vil man stå overfor når det gjelder meningsmakt. Å forme menneskers preferanser vil kreve en sosialisering over tid. Samtidig er det et problem knyttet til at det i alle systemer vil skje en sosialisering, uten at dette nødvendigvis er et uttrykk for at mennesker utøver makt. For at sosialisering skal være en bevisst maktbruk må det kunne vises til en planlagt og styrt sosialiseringsprosess der de som styrer prosessen har klare intensjoner med hva de vil oppnå med sosialiseringen (Perrow 1986:128-131; Van Maanen & Schein 1979).

Et grunnleggende problem knyttet til de to siste formene for maktutøvelse er at de tett knyttet til det vi kan kalle illegitim maktbruk. Et klassisk skille i diskusjoner om makt går mellom det vi kan kalle makt og autoritet (Etzioni 1982:79; Weber 1971). Autoritet er det vi kan kalle legitim maktbruk, en maktbruk som aksepteres fordi den oppfattes som riktig. Som Weber klart påpeker, så er det knyttet en stor del faglig autoritet til de som innehar posisjoner i et byråkrati. Det forventes en administrativt ansatt å legge fram forslag og argumentere for valg som anses som faglig best (Jacobsen 1960). Dette er nok maktbruk (i forståelsen å få i gjennom sine ønsker på tross av motstand, her i form av motargumenter), men den er legitim og forventet. Nettopp dette var et hovedpoeng hos Weber når han understreket behovet for byråkratisk autonomi (Weber 1971:109-115). Byråkratiet skulle være autonomt innenfor visse rammer, i alle fall skulle ikke tjenestemannen (administratoren) være "herskerens personlige tjener" (op.cit:110). Det å argumentere for faglig gode løsninger, uansett om politikerne er enige i eller liker disse, er forventet fra administrasjonens side. Man forventer faglig kompetanse. Hvis ikke administrasjonen står for dette, vil de stå for en "nøytralitet uten kompetanse" (Mouritzen & Svara 2002:28). Når argumentasjonsmakten blir illegitim vil mer være snakk om en grense som krysses, en grense som defineres av a) hvor aktivt administrasjonen kan argumentere for sine synspunkter både før og etter at politiske vedtak fattes, og b) i hvilke fora denne argumentasjonen fremføres (åpne eller lukkede, interne eller eksterne). Hvor denne grensen mellom legitim og illegitim argumentasjon går, vil være under konstant diskusjon, og ingen linje som kan trekkes opp en gang for alle.

Utøving av meningsmakt vil også være en flytende grense. På den ene siden er det klart at det er legitimt at man for eksempel har faste opplæringskurs for nye politikere, noe man finner i de fleste kommuner. Dette er en innføring i en nødvendig kunnskap om det kommunale system og lignende for at man skulle fungere som politiker. At dette også kan gjøre noe med en politikers preferanser, og muligens bringe disse nærmere administrasjonens preferanser (hvis noe slikt finnes), er neppe illegitimt. Det er først når sosialiseringen antar preg av "indoktrinering, hjernevasking og manipulering" at den blir illegitim (Perrow 1986:130). Hvorvidt slike sosialiseringsprosesser finner sted i norske kommuner er høyst usikkert.

Derimot er det å bevisst skjule relevant informasjon for politikere klart illegitimt. Den generelle saksbehandlingsloven er basert på at administrasjonen skal foreta "forsvarlig saksbehandling", noe som innebærer riktig og tilstrekkelig informasjon om en sak. Bevisst utelating av relevant informasjon kan i ytterste konsekvens være grunn for formelle sanksjoner, for eksempel i form av avskjedigelse. Det illegitime preget ved denne formen for maktutøvelse, i tillegg til at det er vanskelig å måle noe som ikke har skjedd eller ikke er til stede, gir spesielle utfordringer når det er snakk om å måle denne typen maktutøvelse på en relevant og troverdig måte.

2.5 Utfall – resultater, dagsordenkontroll og konflikt

Det er vanskelig å påstå at en aktør har makt hvis han inngår i en relasjon med en annen som man er uenig i, aktiviserer en eller flere maktbaser for å få gjennom sine interesser, og så ikke oppnår noe resultat (Engelstad 1999). Det må også kunne påvises at resultatene er omtrent i overensstemmelse med de intensjoner aktøren hadde.

En mye brukt og omdiskutert teori som nettopp tar utgangspunkt i konkrete – "objektive" - resultater finner vi hos Niskanen (1971). Her påstår han at den sterke veksten i offentlig utgifter som kan observeres i de fleste vestlige land i etterkrigstiden, en vekst som er sterkere enn den generelle veksten i økonomien for øvrig, skyldes at administrasjonen har preferanse for så store budsjetter som mulig, og at de oppnår dette gjennom å ha en monopolsituasjon og informasjonskontroll. Andre (Breton & Wintrobe 1975; Migue & Belanger 1974) hevder at administrasjonen vil favorisere slakk i stedet for det totale budsjettet, noe som kan gi seg konkrete utslag i en svært stor administrasjon (at administrasjonen vokser relativt forttere enn organisasjonen totalt sett), mange sekretærer, fine kontorer, og lignende (Hood et al 1984). Fokuset i disse teoriene er altså på konkrete, gjerne materielle og monetære resultater. "Hvem tjener på konsekvensene av en beslutning?" er det spørsmålet Dahl (1963:53) utleder fra denne typen maktstudier.

Materielle og "konkrete" utfall vil i maktstudier ofte ses på som et resultat av ulike beslutninger (eller ikke-beslutninger) der en aktør klarer å få gjennomslag for sitt ønskede alternativ (Dahl 1961). I studier av politisk makt er det vanlig å studere hvilke aktører som vinner i ulike situasjoner fordi de klarer å mobilisere nok støtte (stemmer) (Rommetvedt 2002). Siden administrasjonen ikke har deltakelses- eller stemmerett i formelle politiske fora har slike studier heller satt fokuset på hvorvidt representanter for den lokale administrasjonen (og andre aktører) deltar i fora der beslutninger fattes (Conway 1973; Dahl 1961; Hunter 1963), eller på hvor store avvik det er mellom de forslag som administrasjonen legger fram for et politisk utvalg, og de vedtak som politikerne faktisk fatter (se Hagen 1995). I de sistnevnte studier har antakelsen vært at jo færre endringer politikerne foretar, desto større makt har administrasjonen.

De utfallene som har vært diskutert ovenfor har den egenskapen at de til en viss grad kan observeres direkte, eller i alle fall i et observerbart dokument (budsjett, vedtaksprotokoller, deltakelseslister, og lignende). Vanskeligere blir det når utfall som følge

av maktbruk også kan innbefatte ”ikke-hendelser”. Dette ble teoretisk utviklet av Bachrach & Baratz (1962 & 1963) og av Polsby (1960 & 1979), der det ble hevdet at makt også kunne dreie seg om hvem som satte dagsorden, det vil si hvem som kunne påvirke hvilke saker som ble tatt opp til diskusjon, og hvilke saker som ikke kom fram til en offentlig dagsorden. Nå påpeker også Bachrach & Baratz (1963) at ikke-hendelser – eller ”ikke-beslutninger” – ikke er noe uobserverbart, men heller et resultat av beslutninger fattet i lukkede fora der ulike aktører mobiliserer maktbaser for å hindre en sak å komme opp for eksempel til diskusjon i et kommunestyre. Dette er en negativ definisjon av dagsordenmakt, det vil si at hovedvekten legges på å hindre at saker kommer fram.

En annen måte å se dagsordenmakt på er å studere hvem som tar initiativet til ulike saker, og klarer å få dem brakt inn i formelle fora til diskusjon og eventuelt vedtak. Utgangspunktet er da ikke nødvendigvis at noen bevisst undertrykker en sak, men heller at en sak står i konkurranse med andre saker om oppmerksomhet, og at eventuelle beslutningstakere må velge hvilke saker de skal konsentrere seg om på grunn av mangel på tid og kognitiv kapasitet (March 1994:23-24). Beslutningstakere velger altså ikke nødvendigvis de viktigste sakene, men de som klarer å ”fange deres oppmerksomhet”. Makt blir dermed uløselig knyttet til hvem som klarer å fange denne oppmerksomheten slik at saken kommer fram på dagsorden. Tradisjonelt har dagsordenmakt vært diskutert i noe tilnærmet symbiose med fenomenet ”media” (se Togeby m.fl. 2003:215-218 og Østerud m.fl. 2003: kap 8). Men også den offentlige administrasjonen har en *potensielt* stor dagsordenmakt. Basisen er den tette kontakten det vil være mellom administratorer og politikere innenfor rammene av et politisk system (som i denne avhandlingen; en kommune), den faglige innsikt i de enkelte fagfelt administrasjonen vil representere, og den direkte kontakt administrasjonen har med brukere og innbyggere gjennom sin daglige aktivitet og dermed den muligheten administrasjonen har for å fremme synspunkter fra disse gruppene (Jacobsen 1996b; Lipsky 1980).

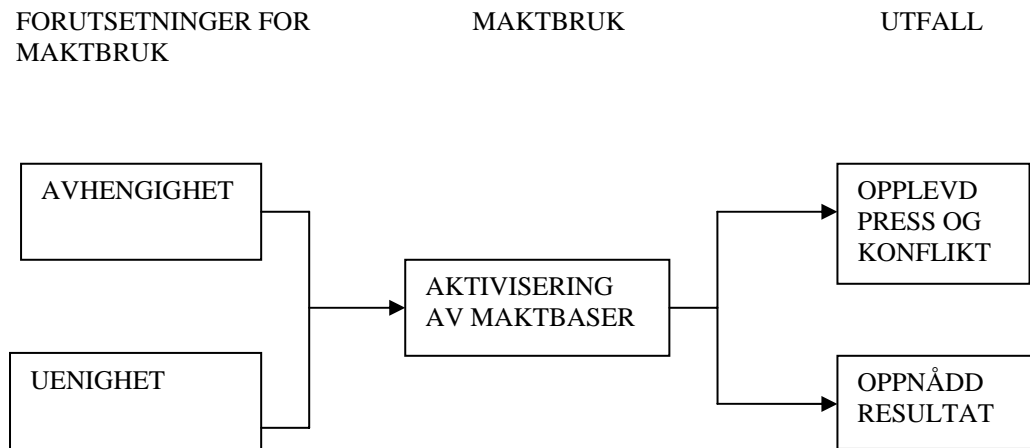
Et siste utfall av maktbruk er konflikt. Konflikt er, som tidligere drøftet, et fenomen som er tett forbundet med maktbruk (Clegg 1996:628; Perrow 1986:134; Pfeffer 1981:7). Foucault (1978:95) går så langt som å si at ”Der det er makt, er det motstand”. Nå er ikke konflikt noen direkte indikasjon på hvem som har makt eller ikke, og dermed ikke noe som kan indikere direkte ”hvem som tjener” eller hvem som bestemmer”, men heller en indikasjon på om makt har vært benyttet eller ikke. I følge den weberianske definisjonen på makt jeg benytter, vil bruk av makt innebære en form for motstand. Dermed vil noen oppleve at de blir utsatt for en eller annen form for tvang eller press, noe som igjen høyst sannsynlig vil gi en følelse av konflikt.

Nå kan selvfølgelig koblingen mellom maktbruk og konflikt problematiseres. Et problem er knyttet til at mennesker ikke opplever konflikt fordi det oppleves som om man har felles interesser og jobber mot et felles mål. Likevel kan mennesker ha benyttet makt, men da i den form at interesser er blitt påvirket og formet (Lukes 1974). Eller, enda vanskeligere å studere empirisk, at makt utøves kontinuerlig gjennom ”disiplinerende strukturer” som definerer hva som er normalt og unormalt (Foucault 1978). I tillegg vil konflikt forutsette en viss maktbalanse mellom aktører (Knight & Vurdubakis 1994; Reve & Nordhaug 1987). I situasjoner der en part fullstendig dominerer en annen, vil ikke motstand og dermed konflikt være en mulighet (Dreyfus & Rabinow 1982:221). Konflikt forutsetter en viss grad av frihet hos de aktørene som inngår i konflikten. Og man kan påpeke at maktbruk kan være legitim, og dermed ikke trenger å følges av en opplevelse av konflikt. Selv med disse forbeholdene er det mye som tyder på at konflikt vil være en god indikasjon på at maktbruk har funnet sted.

2.6 En teoretisk (konseptuell) modell for avhandlingen

Dette kapittelet har omhandlet – og utvidet – Pfeffers (1981) modell for å forstå og studere makt. En modifisert utgave av Pfeffers (op.cit. 61) modell er vist i figur 2.1:

Figur 2.1: En konseptuell modell for å studere makt (modifisert etter Pfeffer (1981:69))



Denne modellen danner det overordnede perspektiv som benyttes i denne avhandlingen. Neste skritt er å presisere de ulike elementene i modellen, og å gå fra det teoretiske plan til et mer operasjonelt og empirisk plan.

3. FRA TEORETISKE TIL EMPIRISKE BEGREPER – Å STUDERE MAKTT

«Since we have a persistent problem discovering a measurement procedure that consistently yields results which are consistent with the model, we assert a measurement problem and a problem of the concept of power. We clarify and re-clarify the concept, and we define and re-define the measures. »

James G. March (1988:148)

Makt som fenomen er et komplekst og dermed også et grunnleggende tvetydig begrep (March 1988; Mintzberg 1983). Det er ikke noe som kan måles "objektivt" og dermed "avdekkes". Muligens akkurat derfor er det en tendens til at makt ofte blir brukt som en "restkategori" når et fenomen – for eksempel et beslutningsutfall - skal forklares (March 1988). Det som ikke forklares på andre måter, attribueres så til at noen har utøvd makt. Klassiske eksempler på dette er å finne hos de innflytelsesrike teoriene til Niskanen (1971 & 1973). Her tas det utgangspunkt i et resultat, vekst i offentlig sektor. Derneft hevdes det at administrasjonen har egeninteresse i en stor offentlig sektor, og det argumenteres for at administrasjonen har en overlegen maktposisjon overfor politikerne (informasjon og monopol). Og – voilà! – så hevder man at administrasjonen er den som er skyld i at den offentlige sektor stadig øker i omfang. Problemet her er man ikke har undersøkt empirisk hvorvidt administratorene har en interesse i en økt offentlig sektor, noe flere har påpekt (se for eksempel Peters 2001:13-14), om deres makt er så stor som Niskanen antar (Miller & Moe 1983; Moe 1997; Wintrobe 1997), og om de faktisk handler strategisk for å oppnå en større sektor (Blais & Dion 1991a; Dunleavy 1991).

Ideelt sett bør studier av makt kunne koble tre forskjellige elementer, noe som ideelt sett vil innebære tre ulike former for data, og som igjen vil kreve tre ulike former for datainnsamling og analyse. For det første må vi kunne kartlegge en aktørs preferanser (Dowding et al 1995; March & Weil 2005:53). Dette er i stor grad et intrapsykologisk fenomen, det vil si at det er knyttet til et sett kognitive og emosjonelle forhold, selv om enkelte nok vil hevde at preferanser også kan og bør induiseres fra handlinger (jfr. begrepet "revealed preferences" som brukes som et standard begrep i mye økonomisk litteratur). For det andre må vi kunne kartlegge at en aktør aktiviserer visse maktbaser, og dermed handler for å få gjennomslag for sine interesser (Mintzberg 1983; Pfeffer 1981). Dette vil i stor grad kreve en kartlegging av atferd, hva aktørene faktisk gjør. Og for det tredje må vi kunne observere et utfall eller et resultat av disse handlingene, enten i form av beslutninger som antar en viss form og ressurser som fordeles på en spesiell måte (Dahl 1961; Hunter 1963). Dette vil ideelt sett kreve studier av faktiske beslutningsutfall og hvordan både materielle og immaterielle ressurser blir fordelt til identifiserbare aktører. Ideelt sett bør man også være i stand til å koble disse tre forholdene tett sammen, slik at man ser linjen fra preferanser, via handlinger til konkrete utfall.

De færreste studier av maktforhold er så ambisiøse, ei heller denne studien. Likevel forsøker jeg gjennom denne studien å belyse alle de ulike elementene i den konseptuelle modellen for å studere makt (figur 2.1), dog i all hovedsak kun gjennom en datakilde, nemlig et standardisert spørreskjema. I den empiriske studien vil hver av de fem elementene i modellen utgjøre en variabel (eller, rettere sagt, en gruppe av variabler), som igjen er operasjonalisert på spesielle måter.

3.1 Operasjonalisering av avhengighet

Teoretisk definert er avhengighet en situasjon der en aktør påvirkes av det en annen aktør gjør. Og som jeg argumenterte for tidligere, er det analytisk sett ganske klart et avhengighetsforhold mellom politikere og administratorer. Hva politikerne foretar seg – drøftinger, vedtak, forhandlinger, og lignende – vil i stor grad avhenge av hva slags alternativer som er utredet av administrasjonen, og hva politikere setter på dagsorden, ønsker belyst og vedtar vil i stor grad påvirke administrasjonens arbeid. Likevel mangler det i stor grad empiriske studier av hvor sterk avhengigheten mellom politikk og administrasjon er i norske kommuner.

En måte å måle avhengighet på er gjennom ”objektive” mål på atferd, for eksempel ved å studere hvordan en aktørs handlinger får konsekvenser for andre. Dette er en vanlig tilnærming i studiet av avhengighet mellom stater, for eksempel ved å se på hvordan endringer i faktorpriser i et land (for eksempel prisen på arbeidskraft) påvirker faktorpriser i andre land, eller hvordan et politisk vedtak i et land skaper politisk debatt i et annet land over samme tema (Keohane & Nye 1977). Nå kan det hevdes at et slikt mål heller er resultater av avhengighet, enn avhengighet i seg selv (Tereault 1980). Et svært vanlig mål på avhengighet er dermed interaksjon mellom stater, målt gjennom flere typer interaksjon (handel, personellutveksling, og lignende). Interaksjon er også et mye brukt mål i organisasjonsteorien for å etablere avhengigheten mellom ulike arbeidsoppgaver og dermed avdelinger og enheter (Mintzberg 1979: 115-124; Thompson 1967). Et annet vanlig mål er rett og slett å be personer om å vurdere avhengigheten mellom oppgaver, enheter eller mennesker (se Ford 1981 for ett eksempel på organisasjonsnivå, og Yaughn & Nowicki 1999 for eksempel på dyadisk personnivå). Det er lite forskning på hvilken av de to metodene som eventuelt best måler avhengighet. I denne avhandlingen vil avhengigheten i hovedsak bli målt gjennom graden av kontakt mellom politikere og administratorer.

Dette målet forutsetter at interaksjon er en indikasjon på avhengighet, i den forstand at jo sterkere avhengigheten mellom to parter er, desto mer utstrakt vil også interaksjonen mellom partene bli. Det er altså graden av interaksjon som er interessant i denne sammenhengen, ikke hvem man har kontakt med, noe som i større grad måler kontaktmønster og dermed hvilken informasjon man søker etter og eksponeres for (Lægreid & Olsen 1978:41). Interaksjon kan i stor grad, i denne sammenhengen, likestilles med kommunikasjon mellom aktører. Dermed blir det også interessant å se nærmere på hva slags type interaksjon det er snakk om, eller hvilken kanal kommunikasjonen foregår gjennom. Empiriske studier i organisasjoner antyder at ulike grader av avhengighet har en tendens til å medføre ulike typer kommunikasjon mellom de avhengige partene. Jo sterkere avhengighet, desto større behov for interaksjon og kommunikasjon for å kunne koordinere atferden mellom partene, og desto stadig større behov for å kommunisere gjennom rikere kanaler (Daft & Lengel 1986; Klauss & Bass 1982). Jo sterkere avhengigheten er, desto mer vil man måtte benytte seg av den rikeste formen for kommunikasjon, nemlig direkte personlig interaksjon. Svakere avhengighet kan takles gjennom standardisering og planlegging, noe som faktisk kan føre til en situasjon der avhengighet mellom parter ikke trenger å medføre interaksjon i det hele tatt. For å måle avhengighet mellom politikk og administrasjon i denne studien, falt altså valget ned på å studere direkte kontakt mellom en politiker og en administrator, nettopp fordi denne formen for interaksjon best vil fange styrken i avhengigheten mellom partene. I tillegg vil det bli brukt indikasjoner som går på hvor sterk den personellmessige overlappingen mellom politikk og administrasjon er. Dette går på i hvor stor grad politikere og administratorer på et gitt tidspunkt innehar både rollen som politikere og som administrator. Det vil bli antatt at jo sterkere en slik overlapping er, desto sterkere vil avhengigheten mellom sfærene også være.

3.2 Operasjonalisering av uenighet

Med utgangspunkt i de tidligere nevnte teorier om hvilke systematiske forskjeller i interesser som kan foreligge mellom politikere og administrasjon, ble tre hovedområder skilt ut for videre empirisk studie. Med utgangspunkt i Webers (1971) antagelse om at endring er noe av det som vil skape mest motstand i et byråkrati, vil denne undersøkelsen ta utgangspunkt i et sett med konkrete endringsforsøk som er svært aktuelle i norsk kommuneforvaltning for øyeblikket. Løselig kan disse endringene grupperes under ”reformer i offentlig sektor”, stort sett knyttet til effektivisering av tjenesteproduksjon men også til mer overordnede politiske spørsmål knyttet til kommunestruktur og brukermedvirkning.

Den offentlige sektoren i de fleste vestlige land har opplevd en ”bølge” av reformer siden slutten av 1970-tallet og fram til i dag. I løpet av de siste årene har de fleste av disse blitt gruppert sammen under sekkebetegnelsen ”New Public Management” (NPM) (Aucoin 1995; Barzelay 2001; Christensen & Lægreid 2001; Dunleavy & Hood 1994; Klausen & Ståhlberg 1998, Olsen & Peters 1996; Øgård 2000 & 2001). Studier tyder på at, noen tiår etter at reformbølgen startet så er flere av reformene blitt implementert helt eller delvis – mest det siste – selv om både tiltakene og effektene som kan observeres varierer sterkt, ikke minst mellom ulike land (Farnham et al 1996; Kickert 1997a; Lane 1997; Olsen & Peters 1996, Peters & Savoie 1998; Pollitt & Bouckaert 2000). I de flere land er mange av reformene framdeles mest ”snakk”, og er bare i begrenset omfang blitt omsatt til konkret handling (Brunsson 1989; Christensen & Lægreid 2002b; Pollitt & Bouckaert 2000, March & Olsen 1995; Røvik 1998)

Som de fleste andre land har Norge hatt et spesielt fokus på noen reformer, og de har valgt sin egen måte å iverksette dem på (Øgård 2001). I motsetning til i USA og i England der det skjedde til dels dramatiske reformer i løpet av kort tid (Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2000), så har reformprosessen i Norge vært relativt treg og preget av små skritt og udratiske brudd med fortiden (Olsen 1996). En slik konklusjon er i alle fall gyldig for det vi kan kalle nasjonalt nivå i Norge (Christensen & Lægreid 1998; Christensen et al 2002; Lægreid 1989). Hvis vi derimot ser på det lokale nivået blir bildet et annet. Mens sentraladministrasjonen i stor grad har vært beskyttet for mange av reformene, så har norske kommuner eksperimentert i stor grad med et mangfold av ulike reformer (Baldersheim et al 1995, Baldersheim & Ståhlberg 1994). Den første bølgen med reformer var knyttet til det som først ble kalt ”målstyring” (Statskonsult 1988), og som senere har gått over til å bli kalt mål- og resultatstyring. Hovedpoenget her var å knytte utgifter tettere til planer og målsettinger, styrking av budsjettkontroll, og ikke minst en vridning fra å kontrollere aktiviteter til å i større grad forsøke å kontrollere målbare resultater (Allern & Kleven 2002; Jacobsen et al 1995). Dette systemet har vært i konstant utvikling siden begynnelsen av 1980-tallet, og inkluderer i dag – spesielt for store kommuner – et stort innslag av ”benchmarking” gjennom sammenligning av kostnader og resultater på tvers av kommuner (Johnsen 1999). Mer nylig er diskusjonen om mer resultatbaserte lønninger, og koblingen mellom slike eventuelle systemer og resultater er enda ikke godt utviklet. Mot slutten av 1980-tallet begynte også kommunene med en innføring av såkalt anbudsprivatisering, knyttet til at enkelte av kommunens tjenester skulle ut på anbud der også private tilbydere kunne få tilslaget. Dette førte til en opphetet politisk debatt om privatisering, og i dag bruker de fleste kommuner det mindre følelsesladde ordet ”konkurranseutsetting”. Innholdsmessig er ikke de to reformene særlig forskjellige, bortsett fra i det siste er det også en forutsetning av offentlige produsenter kan delta i anbudsrundene på lik linje med private. Man har altså tonet ned betydningen av at det skulle være private aktører (Eikås & Selle 2001; Robertsen et al 2000; Sørensen & Bay 2002). Nyere studier viser også at svært mange norske kommuner har innført helt eller delvis slike ordninger (Vabo 2002a)

Noe i etterkant av diskusjonen om anbudsprivatisering, startet diskusjoner om ordninger som kunne gi brukerne av kommunale tjenester sterkere innflytelse på både produksjon og fordeling av disse tjenestene. Dette startet forsiktig, med en sterk anbefaling i den da konservative regjeringens program for fornyelse av staten – Den nye Staten (1987) – om å øke bruken av såkalte bruker- eller kundeundersøkelser (Jacobsen 1999a). Senere startet diskusjoner av, og forsøk med, forsterket brukerrepresentasjon i de styrende organer for offentlige tjenesteytende organisasjoner (Rønning & Solheim 1998). Dette førte til en styrket representasjon av brukere i for eksempel skoler, helseinstitusjoner og andre offentlige tiltak. Denne bølgen av reformer hadde også en helt annen grunnidé enn de vi har diskutert over. Mens de første reformene var rettet mot å forbedre den offentlige sektors produktivitet og effektivitet, er reformene med brukermedvirkning tungt basert i et ideal om deltakelsesdemokrati (Rose 2000). Den siste typen reformer som fremdeles diskuteres i norske kommuner, er det som kalles ”fritt brukervalg” (Sørensen & Ludvigsen 2003). Her er tanken å gi brukerne større valg mellom hvilke produsenter de skal velge for å få et gode de har rett til. De tjenester det er snakk om er fritt valg av barnehager, institusjoner for pleie og omsorg, sykehus, og – det absolutt mest omdiskuterte – valg av skole.

Samtidig med reformer i den administrative sfæren, har det også vært en omfattende diskusjon om organisering i den politiske sfære. Mange har hevdet at det ser ut til å ha skjedd et delvis ”kommunalt hamskifte” – i alle fall for politikerne, i den forstand at nye utfordringer i kommunene ser ut til å kreve en ny type politikere med evne til overblikk, helhet og strategisk tenking (Vabo 2002a). Samtidig har det vært reist bekymrede stemmer som påpeker vanskelighetene med å få rekruttert nye personer inn i politiske verv. Flere tiltak har vært diskutert, og i mange kommuner også blitt gjennomført, for eksempel reduksjon av antallet politikere i kommunestyret, gjennomgående representasjon, sentralisering av myndighet til kommunestyrene, profesjonalisering av politikere gjennom bedre kompensasjon og mer frikjøp fra andre stillinger, samt ulike politiske omorganiseringer for å styrke helhetstenking. En generell ide ser ut til å være at politiske organer bør vris mer i retning av å bli en slags ”corporate headquarters”, noe som skal gi politikerne bedre muligheter til å konsentrere seg om visjoner, strategier og generell kontroll (Vabo 2002b).

Sist, men ikke minst, må vi ikke glemme debatten om kommunestørrelse. Dette har vært, og er, en av de mest politisk opphetede debatter i norsk lokalpolitikk (Hagen & Sørensen 1997; Jacobsen 2002a). I de siste årene har debatten blitt intensivert. Først på grunn av flere studier som viser en betydelig mulighet til innsparinger ved å sanere en del av de aller minste kommunene (Kalseth & Rattsø 1994; Langørgen et al 2002). Derneft på grunn av en tidligere regjering – og minister Erna Solberg (H) – som eksplisitt formulerte et ønske om færre kommuner, og signaliserte mulig bruks av såkalte ”positive” incentiver for å få kommunene til å skjønne at sammenslåing er til det beste for alle. Andre reformer kunne vært nevnt, som for eksempel den stadig styrkede statlige overtakingen av fylkeskommunale oppgaver (spesielt sykehus og barnevern), men også den stadige økende regionaliseringen av statsetater som skal finne en arbeidsdeling i forhold til sine kommunale parter, eller en tendens til å selge ut kommunal forretningsdrift eller å organisere oppgaver i andre organisasjonsformer enn den tradisjonelle forvaltningsmodellen (for eksempel stiftelser, aksjeselskaper eller kommunale foretak). Likevel skulle de ovenfor nevnte reformene gi et visst inntrykk av den reformmengden som faktisk er til stede i norske kommuner.

De to andre områdene der enkelte teorier predikerer en systematisk uenighet mellom politikere og administratorer er knyttet til økonomiske prioriteringer. Det ene området er direkte utledet fra Niskanens (1971) opprinnelige antagelse om at administrasjonen alltid vil være mer ekspansive i sine budsjettønsker enn politikerne, mens det andre er knyttet til Migué & Belangers (1974) ide om at administratorer ville maksimere slakk heller enn budsjettstørrelse. En måte å måle dette på er gjennom studier av faktiske budsjettprosesser,

der man ser på hva slags budsjettforslag som legges fram av administrasjonen, og dernest hvilke endringer som foretas på politisk nivå (Coward & Brofoss 1979; Hagen 1995; Niskanen 1973). En annen metode er å be politikere og administratorer om å prioritere ulike oppgaver, vanligvis i forståelsen hvilke områder man vil gi mer eller mindre ressurser (Kristensen 1982; Schmidt 1996; Serritslew 2001; Sørensen 1995a). Denne formen for måling viser selvfølgelig ikke hvilke reelle forskjeller det er i prioritering det er mellom politikere og administratorer, men det uttrykker likevel klart deres preferanser. Med det menes at å spørre om hvilke områder de vil prioritere, og hvor høyt de vil prioritere dem i forhold til andre områder, måler et ønske eller en preferanse i en "ideell verden" upåvirket av økonomiske muligheter, politiske og administrative prosesser, o.a.

I undersøkelsen blir respondentene bedt om å prioritere et bredt utvalg av kommunale oppgaver. Prioriteringen på alle disse oppgavene kan summeres, og vil gi en indikasjon på den generelle ekspansiviteten til en respondent, dvs. om han eller hun vil prioritere alle oppgaver, om det er en balanse mellom opp- og nedprioriteringer, eller om det er en tendens til å ville nedprioritere på helt generell basis. Nå er ikke det å prioritere "slakk" noe det er mulig å spørre om, fordi det av mange vil bli betraktet som illegitimt, eller i alle fall som sosialt uønsket, å si at man vil ha mer slakk. Ved å følge opp argumenter hos Dunleavy (1991) og Hood et al (1984) kan slakk operasjonaliseres som grad av ressurser man kan bruke til interne forhold i organisasjonen, som administrasjon, personell, planlegging, og lignende. Hvorvidt det er systematiske forskjeller mellom politikere og administratorer i prioritering av intern administrasjon kan dermed være en indikasjon på om administrasjonen prioriterer slakk høyere enn politikerne. Målet er selvfølgelig grovt og upresist, fordi intern administrasjon er nødvendig for å styre og koordinere en hvilken som helst virksomhet. For en politiker kan det kanskje være vanskelig å se at intern administrasjon er en forutsetning for tjenesteyting, og vil ønske å presse denne ned mot null. Dermed kan en høyere prioritering av intern administrasjon fra administrasjonens side være et uttrykk for en nødvendig andel til administrasjon, mens lav politisk prioritering av dette feltet kan måle et urealistisk ønske om "ingen bortkastede penger til administrasjon".

3.3 Operasjonalisering av aktivisering av maktbaser

De to forrige temaene har omhandlet det som er blitt definert som forutsetninger for maktbruk. Teoretisk skilte vi også mellom ulike maktbaser, og det å aktivisere maktbaser. Det siste elementet er uløselig knyttet til atferd. Igjen kan det tenkes to ulike tilnærminger til studiet av atferd der maktbaser aktiviseres, en basert på observasjon og en basert i selvrapportering av atferd. Observasjon, for eksempel der forskeren deltar i kommunestyret, møter mellom politikere og administrasjon eller som politisk eller administrativ deltaker, kan få tak på enkelte viktige elementer i fenomenet "aktivisering av atferd". Det man kunne målt godt på denne måten er den åpne atferden som kan observeres, noe som i min definisjon av makt først og fremst vil knytte seg til bruken av ekspertise og argumentasjon som maktbase.

En slik tilnærming ville krevd at man går i dybden i en enkelt case, det være seg en enkelt kommune eller organisasjon, et gitt tidspunkt eller i en viss sak (Andersen 1997, Flyvbjerg 1991; Yin 1994). Det er klart at casestudier står sterkt når det gjelder å avdekke prosesser, aktører og maktbruk i en spesiell kontekst. Dette er viktig for å kunne utvikle teorier, avdekke fenomener og sammenhenger mellom dem. Problemet er at man som regel – i alle fall når ressursene er begrensede – må foreta en avveining mellom generalisering og gyldighet, eller indre og ytre validitet (se Jacobsen 2000). Funn i en casestudie vil ofte være avgrenset til nettopp den casen, og til den spesielle konteksten (Dyer & Wilkins 1991; Eisenhardt 1989a & 1991). Dermed kan slike studier ha vanskelig for å si noe mer generelt om maktforhold mellom politikk og administrasjon. Eller mer presist: Hva som er den typiske

eller den vanligste relasjonen mellom politikk og administrasjon. Dette kan man kun få fram ved å velge mer ekstensive undersøkelsesdesign. Ikke nødvendigvis for å gjennomføre rigorøs statistisk generalisering til en populasjon, men heller for å få mer bredde og ”numerisk tyngde” i data.

Den empiriske strategien i denne avhandlingen er basert i egenrapportering av atferd, og dermed ikke en kartlegging av faktisk atferd. Gjennom bruk av selvrapporterte spørreskjema er det klart at jeg ikke strengt tatt ikke kartlegger noe annet enn lokalpolitikeres og lokale administrative ledes *oppfatninger* av forholdet dem i mellom. Å spørre mennesker om deres atferd er svært vanlig i alle samfunnsvitenskapelige, empiriske studier, selv om flere studier kan vise til et misforhold mellom hva folk sier de gjør, og hva de faktisk gjør (Argyris & Schon 1978; Brunsson 1989). Dette kan skyldes både at holdninger og verdier den enkelte har er relativt løst koblet til atferd (Weick 1979), men også at ønsket atferd er vanskelig eller umulig på grunn av kontekstuelle forhold, som for eksempel disiplinerende strukturer i en organisasjon (Lægreid & Olsen 1978; March & Olsen 1989) eller dominerende normer i omgivelsene (LaPiere 1967; se også Terry & Hogg 2000).

Likevel er det klart at spørsmål om atferd kan måle det vi kan kalle atferdsnormer, det vil si hva slags atferd en person mener er akseptabel/ikke akseptabel i en gitt sammenheng (Hofstede 1991). I enkelte sammenhenger vil sosiale normer være så sterke at svar blir helt uniforme, selv om de ikke reflekterer faktisk atferd i det hele tatt, slik Lapières (1967) klassiske studie viste. I andre sammenhenger er normene i omgivelsene mer uklare slik at det ikke finnes et ”sosialt riktig” svar, eller at flere ulike svar kan være ”riktige” (Smith & Terry 2003).

Dette knytter direkte an til de formene for maktutøvelse som ble diskutert tidligere, der den ene ble sett på som klart illegitim (å bevisst skjule eller ”farge” informasjon for politiske beslutningstakere) (Hardy & Clegg 1996:629; Jacobsen 1997). Å spørre administratorer om de skjuler informasjon vil høyst sannsynlig ført til uniforme svar, nettopp fordi det er en sterk norm som sier at dette ikke kan gjøres. Derimot virker det mer fornuftig å spørre administratorene om hvordan de forholder seg til å argumentere for sine synspunkter, fordi man her nettopp står overfor en uklar normsituasjon, der to ulike normer – faglig autonomi og politisk lojalitet – kan stå i konflikt med hverandre, og dermed må avveies. På den siste typen spørsmål kan man i alle fall få en viss variasjon, det vil si en viss ulikhet i hva slags atferd som er akseptabel overfor politikerne.

For å få belyst alle formene for anvendelse av maktbaser ble det benyttet to ulike strategier, alle knyttet til spørreskjemaet som datainnsamlingsmetode. Den første er knyttet til å spørre administratorene om hvordan de forholder seg til politikerne når det gjelder å presentere informasjon og argumentere for egne, faglige synspunkter. Dette knytter tett an til forskningen som er opptatt av hva slags *rolle* administrasjonen inntar i forhold til politikerne. Rollebegrepet er et av de mest anvendte i samfunnsforskningen, og er svært mye brukt også i studier av administrativ atferd (se for eksempel Aberbach & Rockman 1988; Christensen 1991a & 2001; Jacobsen 1960; Jacobsen 1996b; Larsen 2001; Lægreid & Olsen 1978). I klassisk sosiologi ble en rolle definert ut fra de forventninger andre hadde til en persons atferd (Aubert 1981:49). Senere har rollebegrepet vært brukt på andre måter, da spesielt i forståelsen at en rolle er den atferd en person utviser eller det en person definerer som korrekt og ”god” atferd. I begge definisjonene ligger det en antagelse om at en rolle er et sett med normer som begrenser atferd, og dermed styrer atferden i en viss retning (March & Olsen 1989). Den definisjonen som denne undersøkelsen bruker er hvordan administratorene selv definerer sin egen rolle, samtidig som vi ber politikerne om å vurdere hvilke(n) rolle(r) administrasjonen inntar.

De normene som forsøkes kartlagt er rettet mot den delen av atferden knyttet til hvordan man opptrer i forhold til politisk nivå. I denne sammenhengen har jeg trukket fra to

sentrale atferdsdimensjoner: 1) I hvilken grad den enkelte administrative leder vektlegger faglig autonomi, eller om legger sterkere vekt på politisk lojalitet, og 2) i hvilken grad administratoren deltar i det vi kan kalle et "politisk spill". Begge disse elementene henviser til bruken av argumentasjonsmakt. I tillegg foretas et skille mellom hva slags atferd man mener er akseptabel før politiske vedtak er fattet, og hva som er akseptabelt etterpå (Rusk 1990). Antagelsen som ligger under denne målingen av egendefinert rolleatferd, er knyttet til at jo mindre hensyn en administrator tar til politisk nivå og jo mer aktiv man opptrer overfor politikerne både før og etter politiske vedtak, i desto større grad vil man aktivisere sin maktbase knyttet til ekspertise og argumentasjon.

En måte å korrigere for muligheten at en gruppe (administratorer) bare vil gi svar som er "sosialt korrekte" er å "speile" respondentene, det vil si få andre aktører som inngår i en relasjon med respondentene om beskrive deres rolleatferd (Argyris 1990:67-71). Dette er i tråd med generell valideringsteori, der beskrivelser av fenomener fra flere, relativt uavhengige kilder ses på som betydelig bedre enn beskrivelser fra kun en kilde (Jacobsen 2000). I denne sammenhengen er det naturlig at "andre kilder" utgjøres av politikere, det er jo nettopp administrasjonens atferd i forhold til politikerne som forsøkes målt og kartlagt. Den andre måten å måle aktivisering av maktbaser på er da gjort ved å be politikerne om å vurdere hvordan de opplever informasjonen fra administrasjonen, og hvordan de vil beskrive administrasjonens aktivitet både før og etter vedtak. I tillegg, siden spørsmålene her ikke angår politikerne selv, men heller "motparten" administrasjonen, er det mer realistisk at man kan spørre om hvorvidt de opplever at administrasjonens utnytter sin informasjonsmakt, knyttet til å skjule eller farge informasjon. Det må understrekes at politikerne selvsagt ikke kan si noe objektivt om dette, og i mange tilfeller vil de heller ikke ha muligheten til å fastslå hvorvidt manglende informasjon skyldes manglende kunnskap, forglemmelser eller aktiv skjuling. Det som vi likevel måler er i hvor stor grad politikerne har *tillit* til egen administrasjon.

3.4 Operasjonalisering av utfall – opplevd innflytelse

Som nevnt tidligere kan man tenke seg flere tilnærminger til å studere makt, der det å studere hvordan knappe ressurser fordeles i relativt objektive termer – hvem som får innvilget søknader, hvem som får største budsjettposter, osv. - er en mulighet. Problemet med denne tilnærmingen er at den, brukt alene, ikke kan knyttes til intensjoner og til aktivisering av maktbaser. Dermed kan flere andre forklaringer enn at noen anvender makt på hvorfor noen grupper systematisk får mer ressurser enn andre. En slik forklaring er knyttet til at noen blir favorisert gjennom ulike institusjonelle ordninger (Dowding et al 2001). Personer kan ha en spesiell familietilhørighet som gir dem tilgang på ressurser, et politisk system kan føre til systematisk overrepresentasjon av en gruppe i en type beslutningssituasjoner, eller normer og verdier i et samfunn kan favorisere enkelte grupper. Man kan altså oppnå resultater uten å anvende makt. Som Barry (1980a & 1980b) påpeker vil også beslutninger fattet av andre ofte være i tråd med hva en selv ønsker, selv man ikke har utøvd noen makt for å få disse andre til å handle på en spesiell måte. Det er dette Barry kaller "flaks", noe som er vanskelig å skille fra bruk av makt hvis man ikke samtidig kan kartlegge både intensjoner og at makt faktisk er brukt. "With enough luck you can get everything you want without any power" hevder Barry (1980a.:184). Like sentralt er det at resultater som kommer noen til gode kan være resultat av samarbeid, og ikke av maktbruk (Stone 2006). Også samarbeid kan føre til resultater der en gruppe favoriseres over en annen. Når dette kan skje uten bruk av makt, kan det skyldes at det ikke er noen uenighet om fordelingen, antageligvis fordi en skjev fordeling oppleves som rettferdig.

Alle disse problemene knyttet til å studere "objektive" utfall har ført til at man har forsøkt andre, mer subjektive empiriske strategier for å måle makt og "mektighet". I de klassiske, amerikanske studiene av maktforhold i lokalsamfunn var forskerne mest opptatt av å kartlegge hvem som var mektige, ikke hva slags maktbase de hadde, hva de eventuelt oppnådde, og i alle fall ikke hva slags preferanser de hadde og hvilke eventuelle uenigheter og konfliktsituasjoner som forlåg. To dominerende metoder ble benyttet. Den første var å kartlegge et sett saksområder, dernest hvilke beslutningsfora som var sentrale innenfor de ulike områdene, og til slutt en kartlegging av hvilke personer som deltok i de ulike beslutningsfora. Overlappende deltakelse, det vil si hvor mange fora en person deltok i, ble brukt som indikator på en persons makt (se Banfield 1961; Conway 1973; Dahl 1961; Hunter 1963; Long 1958). Mye av denne empiriske tilnærmingen kan vi finne igjen i nyere nettverkstilnærminger som også tolker deltakelse i nettverk som indikasjoner på makt (Benjamin et al 2003; Grønmo & Løyning 2003). De klassiske studiene kombinerte som regel den rene kartleggingen av beslutningstakere, som senere har blitt kalt "beslutningsskolen" i studiet av makt, med mer subjektive indikatorer der man ba ulike aktører om å rangere hvem som hadde makt i lokalsamfunnet. Dette siste har fått navnet "rykteskolen" eller "renomméskolen" innenfor maktstudier (Østerud 1996). Dette ble ofte kombinert med rene studier av hvem som innehadde formelle lederposisjoner, der man som regel fant en viss overlapp mellom formelle posisjoner og hvem som hadde rykte på seg for å være mektig, men også at det fantes mange med et rykte for å ha makt som ikke satt i formelle posisjoner (se Bonjean & Olson 1964).

"Beslutningsskolen" kom fort under hard kritikk fra flere hold. Mest kjent er kanskje Bachrach & Baratz' (1962 & 1963) kritikk av at makt like gjerne kan være knyttet til saker som ikke tas opp til beslutning. Men andre kritiske røster hevdet at det var vanskelig å finne gode kriterier for hvordan man skulle velge ut sentrale saksområder, og dermed også de viktigste beslutningsfora, samtidig som mange av de viktigste beslutningsforaene kunne være skjult og dermed umulig å få tak på empirisk, og at deltakere i formelle beslutningsfora ofte bare utførte rituelle handling og ikke hadde reell makt (Presthus 1964; se også Bonjean & Olson 1964 for en oversikt). "Rykteskolen", personifisert ved Hunters studie, fikk også en usedvanlig hard medfart i en kritikk av Kaufman & Jones (1954), der kritikerne hevdet at denne måten å studere makt på (samt Hunters kontroversielle konklusjon om at det lokalsamfunnet han studerte var styrt av en relativt homogen maktelite) var uten relevans (op.cit:209). Mer spesifikt påpekte enkelte det relativt åpenbare at reell makt ikke nødvendigvis var det samme som å ha et rykte for å være mektig (Wolfinger 1962), mens andre var skeptiske til hvorvidt makt kunne fastslås ved hjelp av subjektive data (persepsjonsdata) samlet inn gjennom intervjuer og/eller spørreskjemaundersøkelser (Bonjean & Olson 1964:285-286).

I de tilfeller der studier har benyttet både posisjonsbaserte, beslutningsbaserte og ryktebaserte (eller i alle fall to av dem) mål på makt, ser det ut til å kunne trekkes to ulike konklusjoner. For det første er det en relativt høy korrelasjon mellom de ulike indikatorer på makt (Brass 1984; Enz 1989; Jun & Armstrong 1997; Krackhardt 1990; Pfeffer 1981:59-61). At korrelasjonen ikke er perfekt, leder videre mot den andre konklusjonen, nemlig at ulike indikatorer måler ulike aspekter ved fenomenet makt. Allerede Perrow (1970) drøftet muligheten for at det å delta i beslutningsfora i størst grad målte potensiell makt, mens ryktet for makt i større grad hang sammen med den makten man hadde utøvd (reell makt). Enz (1989:250), som kun benyttet subjektive indikatorer på makt, konkluderer med at rykte om å være mektig på et avgrenset område ("issue specific") i større grad målte potensiell makt, mens et generelt rykte om makt i større grad målte utøvd makt. Mer prosessorienterte studier i små grupper viser en sterk korrelasjon mellom mer objektiv maktutøvelse som bruk av straff og belønning (atferd), og de mer subjektive og kognitive oppfatninger av makt knyttet til

rykter om hvor mektige ulike aktører er (Gioia & Sims 1983:20-23). De fleste av disse empiriske funnene skulle tyde på at den harde medfarten spesielt de ryktebaserte målingene av makt var noe urettferdig, selv om det selvfølgelig ikke kan være en perfekt måte å måle et så komplekst fenomen som makt på. Noen går til og med så langt som å hevde at "The wheel has turned full circle on "reputational power": it is theoretically legitimate and important" (Dowding et al 1995:274).

I denne studien anvendes en avart av reputasjonsskolen i den forstand at jeg ber både politikere om å rangere ulike grupper – ikke personer – evne til å sette dagsorden i kommunen, og evnen til å påvirke hvordan kommunen utvikler seg helt generelt. Begge disse rykteindikatorer er generell, noe som i tråd med Enz (1989) skulle måle utøvd makt relativt godt.

3.5 Operasjonalisering av utfall – press og konflikt

Mens de klassiske maktstudiene, som kuliminerte på slutten av 1960-tallet (Hardy & Clegg 1996), i stor grad var fokusert på hvem som var mektige og hva de mektige oppnådde, så er det andre utfallet som er definert i avhandlingens konseptuelle modell (figur 2.1) – press og konflikt – fenomener som har vært viet mye oppmerksomhet innenfor mange ulike fagdisipliner. Begge mål er direkte knyttet til et hovedelement i Webers maktdefinisjon, nemlig at bruk av makt er noe som innebærer å få noe igjennom på tross av motstand. I den grad denne maktbruken skjer åpenlyst, eller i alle fall at personer føler at de blir tvunget til å gjøre noe de helst ikke vil, kan vi anta at maktbruk vil gi seg utslag i et opplevd *press*. Opplevelse av press i forholdet mellom politikk og administrasjon vil antakeligvis i all hovedsak være knyttet til en opplevelse av at man mangler gode motargumenter eller alternativer til det administrasjonen presenterer. Spørsmål om opplevd press kan dermed være en indikasjon på politisk avmakt (Hernes 1975).

Det kan også antas at opplevelse av å blir presset til noe, også vil henge tett sammen med en opplevelse av konflikt. Opplevelse av lite press og lite konflikt vil kunne indikere en samarbeids- heller enn en maktrelasjon. Men også fenomenet konflikt må presiseres før det kan studeres empirisk. I første omgang må det defineres hvilke parter som inngår i en konflikt (Rahim 1983). Her er det vanlig å distingvere mellom intrapersonlig konflikt (stort sett rollekonflikter), konflikt mellom enkeltpersoner og konflikter mellom grupper/organisasjoner. Analytisk er skillet mellom de ulike typer konflikter relativt klart, men empirisk er skille mindre klart. Det viser seg for eksempel at en personlig konflikt mellom to personer i to ulike grupper også har en tendens til å skape en konflikt mellom gruppene totalt sett (Corwin 1969). Det foreligger altså klare "smitteeffekter" som gjør de to analytisk ulike konflikttypene vanskelige å skille empirisk. Nok et vanlig skille går mellom latent og manifest konflikt (Pondy 1967). En latent konflikt foreligger når to (eller flere) parter har ulike syn på en sak, enten det dreier seg om målsetninger, teknologier eller ressursbruk. En manifest konflikt betyr derimot at konflikten gir seg atferdsmessige utslag. Pfeffer (1981) skiller klart mellom disse formene for konflikt, og kaller heller – slik det også blir gjort i denne avhandlingen – latent konflikt for uenighet, og dermed en forutsetning for konflikt (atferdsmessig). På samme måte som for maktstudiene er det en debatt i studier av konflikt hvorvidt dette bør ses på som et generelt fenomen, eller noe som er knyttet til spesifikke områder og saker (Kochan, Huber & Cummings 1975). Og igjen trekker empiriske studier i retning av at det er en betydelig smitteeffekt, i den forståelse at konflikt på et saksfelt smitter over på andre saksfelt og til at konflikt mellom to aktører på et saksfelt også har en tendens til å styrke opplevelsen av at det foreligger en generell konflikt mellom aktørene (Cordano 1996). Helt til slutt kan man også analytisk skille mellom saksorienterte konflikter på den ene siden, og mer personlige og emosjonelle konflikter på den andre. Men også her er det empiriske skillet vanskelig å trekke,

og enkelte har hevdet at nesten alle konflikter har en emosjonell komponent, selv om det vil variere hvor sterk denne komponenten er (Bartunek et al 1992:212-214).

3.6 Operasjonalisering av avhengige variabler – en oppsummering

De ulike elementene i den konseptuelle modellen utgjør *til sammen* indikasjoner på maktrelasjonen mellom politikk og administrasjon. I dette kapitlet har hvert av de konseptuelle elementene (teoretiske definisjoner) blitt presisert og drøftet i forhold til hvordan de kan måles empirisk, og dermed blitt delvis operasjonalisert. Avhandlingens tilnærming til studiet av maktforholdet mellom politikk og administrasjon kan dermed oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 3.1: Avhandlingens operasjonalisering av maktbegrepet

Flerdimensjonalt teoretisk begrep	Teoretiske dimensjoner som inngår i avhandlingens definisjon av makt	Avgrensede empiriske dimensjoner studert i denne avhandlingen
Makt	Avhengighet	Interaksjon mellom politikk og administrasjon Personoverlapp mellom sfærene
	Uenighet	Sammenligning av preferanser knyttet til a) reformer i offentlig sektor, b) utgiftsvillighet ("ekspansivitet"), og c) prioritering av kommunale oppgaver/sektorer
	Aktivisering av maktbaser	Administrasjonens rolleoppfatninger, politikeres tillit til administrasjonen,
	Konflikt	Opplevelse av press og om relasjon preges av konflikt eller samarbeid
	Resultat	Opplevd innflytelse i forhold til andre aktører i lokalsamfunnet

For å gjøre fremstillingen oversiktlig er avhandlingen delt inn i ulike kapitler, der hvert kapittel omhandler en av de teoretiske dimensjonene i det sammensatte maktbegrepet.

Tabell 3.1 er ikke en fullt ferdig operasjonalisering. De empiriske definisjonene i høyre kolonne i tabellen må ytterligere presiseres og konkretiseres slik at de kan måles gjennom det som er denne avhandlingens empiriske tilnærming, nemlig en surveyundersøkelse (standardisert spørreskjema). Dette vil bli gjort senere i de enkelte kapitler som omhandler de spesifikke spørsmålene som utgjør de enkelte variablene.

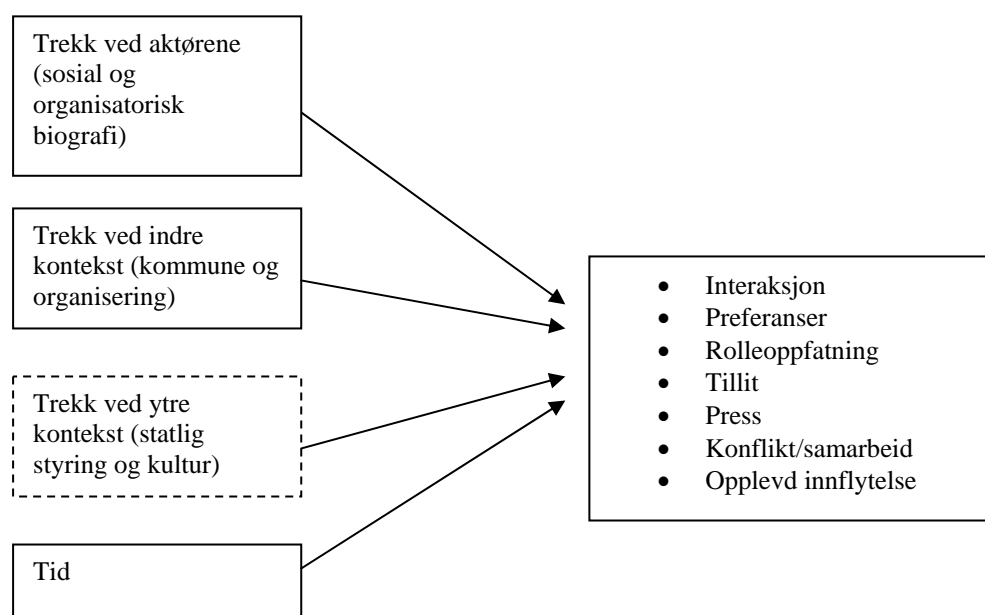
3.7 Fra beskrivelse til forklaring av varians

Det er mulig, men lite sannsynlig, at de empiriske fenomenene vil være konstante i den forståelsen at det finnes bare en enkelt oppfatning av rolle, at alle rapporterer samme interaksjon eller at alle har samme opplevelse av konflikt. Mer sannsynlig er det at vi vil finne

at for eksempel noen politikere har mer kontakt med administrasjonen enn andre, at noen administrative ledere definerer sin rolle forskjellig fra andre, at noen opplever sterkere konflikt enn andre, osv.. I den grad det finnes slike systematiske variasjoner er det en viktig samfunnsvitenskapelig oppgave å forsøke å forklare hvorfor. Det er derfor et naturlig skritt videre å klassifisere de grupper av variabler som ble diskutert i forrige delkapittel som avhengige variabler der eventuell varians i disse i større eller mindre grad kan forklares gjennom et sett uavhengige variabler.

Mer systematisk kan vi dele inn slike forklaringsfaktorer i fire ulike grupper av uavhengige variabler: trekk ved aktørene, ytre kontekst, indre kontekst og tid. Dette kan skisseres i følgende generelle empiriske modell:

Figur 3.2: Generell oversikt over avhandlingenes empiriske modell



I det følgende skal jeg låne to begreper fra organisasjonsteorien, og snakke om ”ytre og indre kontekst” (Pettigrew 1987). Den ytre konteksten vil her defineres som å være kontekstuelle forhold som alle kommuner står overfor, og som i utgangspunktet vil påvirke kommunene – eller de samme delene i kommunene - relativt likt. For å hente et mye brukt begrep fra institusjonell teori, kan vi si at dette er forhold som vil medvirke til organisatorisk isomorfi, det vil si at organisasjoner som står overfor de samme ytre kontekstuelle forhold vil utvise store likhetstrekk (Dimaggio & Powell 1983). Dette vil være forhold av typen grad av statlig styring, ulike nasjonale standarder og lover som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon, og enkelte ”uskrevne normer” knyttet til hva som regnes som akseptabel atferd mellom de to sfærene. Denne gruppen av variabler er i figuren tegnet som en boks med en stiplet linje. Dette fordi dette er forhold som i liten grad kan trekkes inn i den empiriske analysen, fordi det ville forutsatt variasjon i den ytre konteksten, noe som nok igjen ville betydd en komparativ studie mellom land. På den andre siden har vi en gruppe forhold som vi kan kalle den indre kontekst. Den indre konteksten er de omgivelsesmessige og organisatoriske forhold som konstituerer særtrekk ved en kommune, og som kan benyttes for å differensiere kommuner fra hverandre. Dette kan være forskjeller i formell struktur, både politisk og administrativt, det kan være forskjeller i styrke mellom politiske partier, og det kan være forskjeller med hensyn på størrelse og finansielt spillerom. Samtidig kan selve kommunen variere etter forhold som folketall, areal, urbaniseringsgrad og næringsgrunnlag. I

den grad disse forholdene påvirker forholdet mellom politikk og administrasjon kan de være med på å forklare eventuelle variasjoner. Denne måten å betrakte omgivelser på ligger nærmere den klassiske situasjonsavhengige organisasjonsteorien (Pennings 1992). Et slikt perspektiv åpner for at vi kan finne variasjoner i maktforholdet mellom politikk og administrasjon fra en kommune til en annen. Er for eksempel relasjonene mellom politikere og administratorer forskjellige i store og små kommuner? Og er relasjonen lik i kommuner med sterk politisk konsentrasjon som i en kommune med full politisk spredning?

Skillet mellom de ulike grupper av variabler kan ikke trekkes helt klart. For eksempel er det i denne avhandlingen valgt å gruppere sosial og organisatorisk biografi til respondentene i samme gruppe av variabler (trekk ved aktørene). Det kan virke merkelig at ikke trekk ved den enkeltes organisatoriske biografi plasseres sammen med strukturelle elementer (her betegnet som indre kontekst). Årsaken til dette er først og fremst metodisk og ikke teoretisk. De variabler som her kalles sosial og organisatorisk biografi kan forventes å skape variasjon innenfor rammene av en kommune, for eksempel forskjeller i kontakt med politikere mellom menn og kvinner eller personer på ulike stillingsnivåer internt i en og samme kommune. Den indre konteksten, her knyttet til variabler som organisatorisk størrelse og organiseringsprinsipp vil derimot tenkes å kunne ha den samme effekt innad i en og samme kommune, men kunne være opphav til variasjon mellom kommuner (altså på et høyere analysenivå).

I dette kapittelet gis kun en summarisk, delvis svært generell teoretisk, oversikt over avhandlingens uavhengige variabler. Dette fordi de teoretiske begrunnelsene for å trekke inn de ulike uavhengige variabler vil variere alt etter hvilken avhengig variabel som studeres empirisk. En mer teoretisk begrunnelse er derfor gitt i hvert av de kapitlene som mer detaljert behandler de ulike avhengige variabler.

3.7.1 Trekk ved aktørene – sosial og organisatorisk biografi

Denne avhandlingen er basert på en antagelse om at det er fornuftig å operere med to atskilte grupper, politikere og administratorer. Når vi snakker om disse to gruppene forutsetter vi to ting: 1) at det er noen sterke fellestrekk mellom medlemmer i en gruppe, og 2) at det er forskjeller mellom grupper langs en eller flere variabler. Dette forutsetter igjen at man behandler politikere og administratorer som to mer eller mindre homogene grupper, i alle fall grupper som utviser større homogenitet innad i gruppen enn det vi finner mellom gruppene (Hernes 1997).

Men aktører – både politikere og administratorer – er som regel ikke bare medlemmer av en gruppe, men av flere ulike grupper (Ashfort & Mael 1989; Hernes 1997). Et menneske har dermed ikke bare en identitet, men flere (Tajfel & Turner 1985). Ulike identiteter vil høyst sannsynlig aktiviseres i ulike situasjoner (Egeberg 1995; March & Olsen 1989), mens andre identiteter vil være mer uavhengig av situasjon. Dette gjør det interessant for oss å undersøke andre trekk ved individet for å se om de også er med på å forme systematiske forskjeller mellom grupper av aktører. Opptrer for eksempel kvinnelige administratorer annerledes vis a vis politikerne enn sine mannlige kolleger? Ser politikere fra ulike politisk partier ulikt på administrasjonens måte å fungere på? I den empiriske studien vil vi anta at det på grunnlag av et sett relativt ”objektive” individuelle trekk – for eksempel kjønn, alder, lengde på utdanning og ansiennitet – kan plassere individer i ulike grupper, og dermed si noe om ulike identiteter.

For enkelthets skyld kan skille mellom en sosial biografi som en aktør ”tar med seg” inn i en organisasjon og en sosial biografi som er knyttet til ansettelse og arbeid i organisasjonen (Lægreid & Olsen 1978: 32-33). Med begrepet ”sosial biografi” menes to forskjellige ting. For det første er sosial biografi et empirisk trekk ved en enhet – mann/kvinne, ung/gammel, osv.. Men bak denne enkle forståelsen ligger en antagelse om at

de ”objektive” trekkene er indikatorer på mer komplekse fenomener. Enkelte av de individuelle trekkene kan være indikatorer på ulike lærings- og sosialiseringsprosesser som individer har gjennomgått (kjønn, alder i forståelsen kohorter, erfaring fra andre arbeidsteder, og lignende). Andre individuelle trekk vil være indikatorer for spesielle interesser man kan forvente en gruppe vil ha (for eksempel alder som indikasjon på livsfaser, og de ulike utfordringer man står overfor i ulike faser), mens andre igjen vil være uttrykk for en rolle man befinner seg i (for eksempel hierarkisk posisjon, arbeidsoppgaver, og lignende). I det følgende skal jeg ta for meg de variablene knyttet til sosial biografi som blir benyttet i denne avhandlingen, og på generell basis knyttet dem opp til de avhengige variablene.

1) Kjønn

Kjønn er en interessant variabel ved at den både kan ses som en indikator på tidlig sosialisering (kjønnsrollemønster), og som en indikator på en gruppe med innslag av fellesinteresser (Lægreid & Olsen 1978:33). Det siste er knyttet til en fremdeles klar rollefordeling mellom menn og kvinner i samfunnet, der kvinner fremdeles har et hovedansvar for hjem, barn og familie for øvrig (Knutsen 2001). Samtidig kan kjønn være en mer generell indikator på atferdsforskjeller, det vil si at man i mange sammenhenger antar at kvinner opptrer forskjellig fra menn i relativt like situasjoner (Eagly & Johnson 1990; Eagly et al 1992; Grant 1988).

2) Alder

Variabelen alder kan indikere (minst) tre svært forskjellige individuelle forhold. På den ene siden kan alder ses på som en modningsprosess, der mennesker endrer sine holdninger og sin atferd etter hvert som man blir eldre (Golembiewski 1978; Magnusson 1990). Dernest kan alder ses som et uttrykk for ulike livsfaser man befinner seg i, og dermed en indikator for hva som er viktigst for en person i en gitt livsfase (Settersten 1997). Til slutt kan alder ses på i et kohortperspektiv, der man antar at det å ha blitt født og vokst opp i en spesiell periode har formet ens holdninger og atferd på en relativt varig måte (Putnam 2000). Å skille disse ulike effektene er vanskelig hvis man ikke har både tidsseriedata og paneldata (Hellevik 2002), og i denne avhandlingen vil forståelsen av alderen begrunnes ut fra den mer spesifikk teoretiske konteksten i hvert enkelt kapittel.

3) Utdanning

Det kan antas at man gjennomgår en sosialiseringsprosess når man tar en spesialisert, høyere utdanning (Lægreid & Olsen 1978; Jacobsen 2001a). På den ene siden tilegner man seg et sett med kunnskaper, mens man på den andre siden tilegner seg et sett verdier (Scott 1966). Når det gjelder utdanningsforhold, bør dette deles opp i minst to ulike elementer, nemlig utdanningens innhold og dens lengde. (Torgersen 1994:32-33). I forholdet mellom politikk og administrasjon har typen utdanning ofte vært spesielt fokusert (Aberbach et al 1981; Dahl Jacobsen 1964; Putnam 1977a), med Putnams (1977a) studier av det han kalte teknokratiske holdninger, og hvordan dette hang sammen med teknisk utdanning, som muligens den mest innflytelsesrike. I norske kommuner har type utdanning og sektor (arbeidsoppgave) vært svært tett korrelert (Jacobsen 1996a). Innenfor teknisk sektor, og til en viss grad landbruksadministrasjonen finner vi de tekniske utdanningene (ingeniør, agronom), mens vi innenfor andre sektorer finner mest av såkalte klassiske profesjoner som lærere (utdanning) og helse- og sosialpersonell (helse og sosialsektor). Nyere oppgaver i kommunene som næringsarbeid og kulturvirksomhet er fylt av en mindre klart definert utdanningsgruppe.

Personer i sentraladministrasjon vil ofte ha samfunnsvitenskapelige utdanninger, enten fra universitet eller høyskoler. Som sagt er korrelasjonen mellom sektor og type utdanning så sterk at den ene kan benyttes som indikator på den andre. Effekter av type utdanning vil derfor bli omhandlet senere, når sektor eller hovedarbeidsoppgave omhandles.

Hvis vi fokuserer på lengden på utdanning – utdanningsnivå – setter vi også fokus på et viktig trekk ved fenomenet profesjonalisering (Jacobsen 2001a & 2001b; Torgersen 1972 & 1994). Profesjonalisering er i seg selv ofte tett forbundet med faglig autonomi, og dermed mindre vilje til å underkaste seg ulike former for styring og kontroll (Nyhus 1975; Mintzberg 1979; Scott 1966; Torgersen 1972).

4) Partipolitisk tilhørighet

Å behandle alle politikere under ett virker kunstig så lenge grunnlaget for å bli valgt inn i et politisk organ er at man er medlem av et politisk parti, kjemper for partiets politiske program, saker og verdier, og at dette ofte skjer i konflikt med representanter fra andre politiske partier. At partipolitisk tilhørighet dermed vil påvirke politikernes oppfatning administrasjonen og relasjonen mellom politikk og administrasjon virker dermed ganske opplagt. Men partipolitisk tilhørighet vil også ha en annen dimensjon, nemlig hvorvidt man tilhører en kommunes ”styrende koalisjon” eller ikke. Den norske, kollegiale modellen har ikke noe klart skille mellom en styrende majoritet og en minoritet (Hagen & Sørensen 2001), noe som er forankret i et ideal knyttet til konsensus og diskurs heller enn konflikt og konfrontasjon (Offerdal 1992). Likevel er det klart at det i de fleste kommuner likevel skapes – dog mer eller mindre – faste koalisjoner for muliggjøre en mer konsistent og langsiktig styring. Og som Jacobsen (1960) påpekte, vil det sannsynligvis være ganske forskjellige relasjoner mellom politikk og administrasjon ut fra om man tilhører majoriteten eller minoriteten. En majoritet vil ofte betrakte administrasjonen som ”sitt” apparat, ha ansvaret for den direkte kontakten med administrasjonen og forvente politisk lojalitet, mens minoriteten muligens vil ønske mer administrativ autonomi og ha vanskeligere med å få tilgang til kontakter i administrasjonen.

5) Tilknytning til kommunen

Tilknytning til kommunen kan være koblet til hvor sterkt man identifiserer seg med egen kommune. Jo sterkere tilknytningen er, desto mer vil man høyst sannsynlig identifisere seg med egen kommune. Dette er tatt med i analysen kun for en av de avhengige variablene, nemlig for å forklare holdning til kommunesammenslåing, der man kan anta at dette er en sentral forklaringsfaktor på hvorvidt man er positiv eller negativ til slike kommunale strukturendringer (Rose & Pettersen 2003).

6) Yrkessektor

Hvilken sektor av økonomien man arbeider i – privat eller offentlig for å holde seg til en litt enkel dikotomi – ser ut til å bli stadig viktigere for å forklare forskjeller i stemmegivning (Bjørklund 1999b; Blais et al 1991; Knutsen 2001), samt holdninger til offentlig virksomhet (Rattsø & Sørensen 2004). Under dette ligger antagelser om at det å være ansatt i en sektor av økonomien i stor grad former ens politiske verdier. Her vil vi først og fremst tenke oss en forskjell mellom politikere, nettopp fordi det er der vi finner størst variasjon i yrkessektor, i og med at representanter i kommunestyrene kan arbeide både i offentlig og privat sektor. Administrative ledere er per definisjon ansatt i offentlig sektor, i alle fall slik utvalget er definert i denne undersøkelsen. Det betyr likevel ikke at hele yrkeskarrieren har vært i

offentlig sektor, selv om det ser ut til å være tendenser til nettopp det (Jacobsen 1996a). For denne gruppen kan erfaring fra privat sektor være av betydning.

7) Erfaring fra politikk eller administrasjon

Relatert til yrkeserfaring, er det også interessant å se hvordan det kan slå ut på relasjonen mellom politikere og administratorer hvorvidt man har kjennskap til hverandres "sfærer". I mer bevisste forsøk på å skape organisasjonskulturer er jobbrotasjon et viktig virkemiddel (Van Maanen & Schein 1979). Ved å få erfaring fra flere ulike steder i organisasjonen, får man også et mer helhetlig syn på organisasjonen. Man opparbeider respekt og innsikt i andres måter å jobbe på og andre arbeidsoppgaver, og man bygger opp kontaktnettverk. Det å ha erfaring fra "den andre sfæren", kan i stor grad tenkes å påvirke hvordan en oppfatter og samhandler med den andre sfæren (Jacobsen 1993a).

8) Ansiennitet

Både politikere og administratorer vil variere med hensyn på hva slags ansiennitet de har henholdsvis i den politiske og den administrative sfæren. Ansiennitet kan ses på som en multidimensjonal prosess. På den ene siden er det en rasjonell læringsprosess, der personer over tid lærer seg andre mennesker og grupper å kjenne, der det utformes psykologiske kontrakter (Rousseau 1995). På den andre siden kan ansiennitet indikere en mer ubevisst læringsprosess, mer spesifikt som en form for organisatorisk sosialisering (Lægrend & Olsen 1978:36). Begge disse forholdene kan medvirke til senke barrierer for interaksjon, skape større grad av forståelse for hverandres synspunkter og dermed muligens utviske interesseforskjeller, utvikle sterkere tillit og minske konflikt.

9) Sentralitet

Både på politisk (Olsen 1970, Aars 2001) og administrativ side (Egeberg 1984, Derlien 1987) vil det være mulig å skille mellom dem som kan kalles perifere og dem som kan kalles sentrale. På politisk side kan man finne betydelige variasjoner mellom dem som innehar sentrale politisk verv, og de andre utgjør den "menige" gruppen av politikere. På administrativ side vil stillingsnivå og plassering i den organisatoriske arbeidsdelingen i stor grad avgjøre sentraliteten. Hovedpoenget er at ansvar og oppgaver skifter etter hvert som en person går fra å være perifer til å bli mer sentral (Mintzberg 1973:167-179). Jo mer sentral en administrativ leder blir, desto sterkere blir interaksjonen ut av organisasjonen, ikke minst med "eiere" (her: politikere), jo større grad av koordineringsansvar får man, og desto større er forventingene om å ivareta organisatorisk helhet og ikke opptre som talskvinne for enkelte avgrensede interesser eller saksområder. Sentralitet kan tenkes å ha betydelige effekter for samhandling, oppfatning av den andre sfæren og preferanser.

10) Arbeidsfelt – kommunal sektortilhørighet

Det er et klart funn innen forskningen på organisasjonskultur at det i alle organisasjoner er krefter som trekker i retning av dannelse av subkulturer, ikke minst rundt spesielle oppgavespesialiseringer (se for eksempel Hatch 1993; Sackman 1997; Schein 1987). Å arbeide på et spesialisert felt betyr at søke- og eksponeringsmønster begrenses, og man ser i stor grad bare sitt eget område (Cyert & March 1992; Egeberg 1984; Mintzberg 1979; se også Jacobsen & Thorsvik 2001 for en oversikt). Derfor kan det godt tenkes at mennesker som jobber innenfor ett felt – uansett om de er politikere eller administratorer – vil utvikle

fellesinteresser, og at relasjoner mellom dem på samme felt vil være svært forskjellige fra dem mellom personer på ulike arbeidsfelt (Niskanen 1971). Over tid kan man også få målforskjvninger der det man driver med oppfattes ikke bare som viktig for organisasjonen, men faktisk *det* viktigste (Serritzlew 2003). Dette kan åpne for at det kan finnes systematiske variasjoner mellom ulike sektorer i hvordan man definerer sin rolle i forhold til politisk nivå, at det finnes ulike typer interaksjon mellom politikere og administratorer på tvers av fagfelt.

Men arbeidsfelt kan også indikere reelt forskjellige maktsituasjoner. Ulike felt i kan for det første være av ulik politisk interesse, ofte knyttet til hvor mye ressurser de bruker og hvor sterk interesse det er for sektorens oppgaver i offentligheten (Dunleavy 1991). Samtidig vil ulike goder og tjenester som produseres i ulike sektorer ha spesiell relevans for spesielle grupper. Sektorer som yter private goder til enkeltpersoner vil lett kunne bli utsatt for lobbyvirksomhet fra enkeltmennesker og organiserte interessegrupper, mens dette også vil være områder med stor mediainteresse. Press, opplevelse av konflikt og betydningen til ulike aktører kan dermed klart tenkes å variere fra oppgaveområde til oppgaveområde.

3.7.2 Trekk ved indre kontekst – politisk/administrativ struktur og trekk ved kommunen

Som drøftet tidligere er forhold som faller inn under samlebetegnelsen ”indre kontekst” et sett variabler som antas å kunne skape variasjon mellom enkeltkommuner. Det er trekk som alle aktører i en kommune deler (for eksempel overordnet organisasjonsstruktur eller politisk situasjon i kommunestyret i perioden), og som derfor ikke kan benyttes til å diskriminere mellom aktører innenfor en kommune.

1) Prinsipp for organisering

Det er et relativt godt fundert empirisk funn at menneskers atferd og tanker i stor grad formes av den formelle strukturen de inngår i (Mintzberg 1979; Egeberg 1984; Jacobsen & Thorsvik 2002), selv om det ikke er vanskelig å finne eksempler på at det ikke alltid er tilfelle (se for eksempel Meyer & Rowan 1977). På overordnet nivå går dette på horisontal og vertikal arbeidsdeling på gruppenivå (Mintzberg 1979).

Dette forholdet hadde vært uinteressant hvis alle kommunene i denne studien hadde hatt helt identisk organisasjonsstruktur, noe som ikke er tilfelle. Perioden fram til tidlig 1990-tall var preget av at alle kommuner hadde valgt ganske identiske modeller, både administrativt og politisk, den såkalte Hovedutvalgsmodellen (KS 1987). Gjennom den nye kommuneloven i 1993, som åpnet opp for en betydelig organisatorisk frihet, og gjennom de skisser til alternative strukturelle organisasjonsmodeller som Kommunenes Sentralforbund presenterte (KS 1989), har 1990- og 2000-tallet vært preget av en utstrakt strukturell reorganisering i norske kommuner (Gravdal & Hagen 1996; Hovik & Stigen 2004; Vabo & Stigen 2000).

De opprinnelige alternativene til hovedutvalgsmodellen var konstruert for å motvirke tendenser til sektorisering. De gikk dermed i første omgang på alternative måter å gruppere oppgaver på (horisontal arbeidsdeling), både politisk og administrativt. Her trakk man fram muligheten for å gruppere etter funksjon (tjenesteyting, forvaltning og utvikling) og etter geografi (sonemodell) (KS 1989). På 1990-tallet vokste en litt annen modell fram som den mest populære, nemlig den vi kan kalle en ”flat struktur”, ”tonivå-modellen” eller ”resultatenhetsmodellen” (Opedal et al 2002). Denne endrede organisasjonsstrukturen rokket i mindre grad ved horisontal arbeidsdeling, men gikk mer på den vertikale dimensjonen, delegering av beslutningsmyndighet. Siden modellene i stor grad berører ulike sider ved organisasjonsstrukturen i kommunen, vil vi også forvente at de har ulike effekter på atferd og holdninger. I de empiriske undersøkelsen vil det bli skilt mellom sektormodellen versus andre

modeller (når horisontal arbeidsdeling antas å være viktigst), og mellom ”resultatenhetsmodellen” versus de andre modellene (når vertikal arbeidsdeling antas å være viktigst).

2) Organisatorisk størrelse – antall ansatte

Innenfor tradisjonell organisasjonsteori, tett knyttet til situasjonsavhengig teori (Galbraith 1977), er organisasjonens størrelse – oftest målt i antall ansatte – ansett som en svært viktig variabel (Donaldson 1995 & 1996; Hall 1977; Mintzberg 1979). Økende størrelse antas ofte å tvinge fram en sterkere vertikal og horisontal arbeidsdeling, noe som igjen gir en mer kompleks organisasjon (Mintzberg 1979). Kompleksitet antas ofte å gjøre organisasjoner mindre oversiktlige (Downs 1967), mer fragmenterte (Mintzberg 1983) og mindre homogene (Pfeffer 1981). Dette ser igjen ut til å føre til endrede styringsformer i retning av mindre direkte interaksjon, overvåking og kontroll, mer i retning av indirekte og upersonlig styring gjennom standardisering av atferd og kontroll av resultater (Mintzberg 1979; Williamson 1975). Alt dette vil antakeligvis kunne påvirke relasjonen mellom politikk og administrasjon, i fra grad av interaksjon, via hvordan roller oppfattes, til hvor stor tillit det er mellom partene.

3) Trekk ved det kommunestyret

Det kommunale politiske nivå er i all hovedsak organisert etter et kollegialt prinsipp. Dette innebærer at det utøvende organ i norske kommuner i all hovedsak er Formannskapet, et organ sammensatt etter de politiske partienes relative representasjon i Kommunestyret. Mer enn å være en regjering er Formannskapet da et ”minikommunestyre”. Formannskapet står heller ikke direkte til ansvar overfor Kommunestyret i den forstand at det kan kastes ved generell eller spesifikk mistillit. Bukve (1995) hevder at modellene idealtypisk kan kalles ”konsensusstyre” (Formannskapsmodellen) og ”majoritetsstyre” (Parlamentarisme). I en Formannskapsmodell må politiske partier komme fra til en viss grad av konsensus. For å komme fram til beslutninger er man ofte avhengige av ”politisk ustabile koalisjoner og kompromisser” (Hagen et al 1999:26). I denne studien er alle de aktuelle kommunene organisert etter formannskapsprinsippet, slik at vi ikke har noen mulighet til å studere eventuelle forskjeller mellom politikk og administrasjon mellom kommuner organisert etter formannskapsprinsippet og et parlamentarisk prinsipp (se Hagen et al 1999 for en studie av enkelte forhold knyttet til dette).

Men selv om alle kommunene i studien har en felles grunnleggende politisk organisasjonsmodell kan det være til dels betydelige forskjeller mellom kommunestyrer langs noen grunnleggende strukturelle dimensjoner. Dette gjelder både kommunestyrets størrelse (målt i antall representanter), dets politiske mangfold (målt i antall politiske partier), dets konsentrasjon eller – motsatsen – fragmentering (målt i hvor sterk konsentrasjonen av kommunestyrerepresentanter er rundt ett enkelt parti), og dets stabilitet (målt gjennom hvorvidt ordfører og varaordfører ble skiftet ut ved forrige valg). Felles for alle disse trekkene er at de representerer indikasjoner på grad av usikkerhet som både politikere og administratorer må forholde seg til. Og usikkerhet vil høyst sannsynlig påvirke både interaksjonsmønstre (Galbraith 1977), hvordan man definerer sin rolle i forhold til hverandre (K.D. Jacobsen 1960) og hvorvidt man opplever konflikt eller ikke (Thompson 1967; March & Simon 1993).

4) **Kommuneøkonomi**

Et annet sentralt trekk ved kommunene er deres *økonomiske situasjon*, hvor stort økonomisk "slingringsmonn" kommunen har. Norske kommuner varierer stort både i inntekter og utgifter, selv om inntektssystemet til en viss grad kompenserer for begge typer forskjeller. Også økonomisk situasjon kan påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon, og da spesielt tilstedeværelsen av såkalt organisatorisk "slakk" (Bozeman & Slusher 1979; Galbraith 1977; Johnsen 1999). Dette innebærer hvor mye ressurser en kommune har til å løse sine oppgaver i forhold til de krav og forventinger kommunen møter. En måte å måle dette på er gjennom å se på hvilke inntekter kommunen har per innbygger, mens en annen måte er å legge til grunn kommunens "frie midler" (skatteinntekter og rammetilskudd) per innbygger, frie inntekter korrigert for utgiftsbehov (etter inntektsmodellen) i forhold til landsgjennomsnittet, brutto og netto driftsresultat (forholdet mellom kommunens inntekter og utgifter) eller lånegjeld per innbygger. Alle disse indikatorene korrelerer svært høyt og måler i stor grad det samme fenomenet (St. prp. Nr. 64 (2001-2002)). Grad av slakk kan tenkes å påvirke hvordan man definerer sin rolle, graden av interaksjon, opplevd konflikt og opplevd innflytelse av ulike aktører.

5) **Kommunestørrelse**

Norske kommuner varierer enormt i størrelse og med hensyn på fysisk utstrekning (areal). Det er sterke negative korrelasjoner mellom disse variablene, noe som tilsier at vi kan snakke om ulike hovedgrupper av kommuner (Jacobsen 2002a). Størrelse målt i antall innbyggere kan være et viktig mål på graden av politisk mangfold i en kommune. Det har lenge vært antatt at småpartier i hovedsak er noe som oppstår i geografisk store kommuner som dermed får mange ulike "bygdelister". Nå viser empiriske studier (Arstein 1997) at mangfoldet i partier er noe som først og fremst dominerer i byer, og dermed større kommuner. Dette mangfoldet har vi fanget bedre opp i en tidligere drøftet variabel, nemlig antall partier i kommunestyret. Kommunestørrelse henger også tett sammen med hvor stor grad av organiserte interesser som finnes, og – ikke minst – nærhet til lokale og regionale medier, noe høyst sannsynlig vil få innflytelse for opplevd innflytelse til ulike aktører

Innbyggerantall er også svært sterkt korrelert med antall årsverk i kommunen (organisasjonsstørrelse) (Jacobsen 2002a). Denne korrelasjonen er så sterk at ikke begge variablene kan benyttes samtidig en empirisk analyse. Når kommunestørrelse brukes som indikator på henholdsvis størrelse på kommuneorganisasjonen eller innbyggertall i kommunen vil gå klart fram av de enkelte teoretiske sammenhenger.

3.7.3 Tidselementet

I tillegg til at forholdet mellom politikk og administrasjon kan være situasjonsavhengig, er det også høyst sannsynlig at det også vil variere over tid. En slik tilnærming ligger også tett opp til nyere måter å forstå hvordan tankemønstre, relasjoner og ansvarsforhold avklares, utvikles og stabiliseres i organisasjoner. Mye av tradisjonell forskning på forholdet mellom politikk og administrasjon er statisk i sin form, der man legger til grunn at det man kartlegger er noe som "er" (Nalbandian 2004). Et supplement til dette er heller å betrakte forholdet mellom politikk og administrasjon, eller i alle fall deler av det, som noe som "blir til". For eksempel betraktes ofte formell struktur som noe som er stabilt (se for eksempel Egeberg 1984). Alternativt kan formell struktur betraktes som en relativt uklar størrelse som må konkretiseres i en prosess (over tid). (Axelrod 1984; Barnard 1938; March & Olsen 1989 & 1995; Miner 1987 & 1990; Perrow 1986; Rousseau 1995; Selznick 1957). Over tid vil aktører

lære å kjenne den eller de andre partene som inngår i relasjonen, man blir bedre kjent med formelle og uformelle ”kjøreregler”, og det utvikles nye måter å samhandle på (Ancona et al 2001; Axelrod 1984; Kingdon 1995; Light 1991, March & Olsen 1989 & 1995, Polsby 1984, Raadschelders 1998). Utgangspunktet er dermed at forholdet mellom politikk og administrasjon i liten grad er noe som ”er”, men heller noe som konstrueres av de aktuelle deltakerne i en prosess som utvikler seg over tid (Weick 1979).

Tidselementet – når det betraktes som en indikasjon på en sosial læringsprosess der ulike aktører avklarer og tilpasser sitt forhold til hverandre – blir dermed viktig for å kunne forstå hvordan relasjoner mellom politikk og administrasjon utvikler seg. Slik beveger vi oss bort fra et statisk syn på relasjonen til et mer dynamisk. Dermed må man kunne anta at forholdet mellom politikk og administrasjon, blant annet den konkrete samhandlingen, utvikling av tillit eller mistillit og synspunkter på prioriteringer av kommunale oppgaver vil kunne endre seg over tid (Nalbandian 2004).

3.7.4 Trekk ved ytre kontekst

Dette er forhold som bare i begrenset grad kan trekkes direkte inn i den empiriske analysen av den enkle grunn at de er konstanter og ikke variabler. Samtidig har de potensielt stor betydning for hvordan resultater skal fortolkes, og hvorvidt de kan generaliseres til andre kontekster. Dette gjelder i all hovedsak nasjonale forhold som slår relativt likt ut for samtlige norske kommuner, og som derfor kan tenkes å skape likhet på tvers av ulike kommunale kontekster. Dette er forhold som kan forklare eventuelle *mangler på variasjon* mellom kommuner, det enkelte har kalt organisatorisk ”isomorfi” (Dimaggio & Powell 1983). Et fokus på denne typen faktorer ligger derfor tett opp til sentrale retninger i det som enkelte har kalt ny-institusjonell teori (Scott 2001). Et mulig analytisk skille mellom slike ytre forhold som kan medvirke til isomorfi kan mellom regulative institusjoner på den ene siden, og normative institusjoner på den andre (Dimaggio & Powell 1983; Scott 2001).

Med regulative institusjoner menes de formelle lover, regler og styringsmekanismer som setter ulike krav til hvordan kommuner skal fungere. Norge er en unitær stat, der kommunenes utøvelse av makt formelt sett kun er avledet statsmakt. Dermed har vi også en viktig formell vertikal maktdimensjon, nemlig forholdet mellom stat og lokalt nivå. Statlig styring, enten gjennom lover, regler eller andre typer virkemidler, vil antakeligvis skape et press på kommunene til å adoptere relativt like strukturer og prosesser, i alle fall innenfor områder som påvirkes relativt likt av de regulative institusjonene.

Men samtidig har omgivelsene et kognitivt (de skaper mening i en usikker verden) og et normativt element (de består av et sett uformelle regler for atferd). Mennesker som befinner seg innenfor den samme typen kognitive og normative kontekster vil dermed høyst sannsynlig utvikle identiske måter å tenke på, skape mening på og handle på. En helt åpenbar slik kontekst i denne studien er den nasjonale kulturen med sine spesielle normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Et mindre åpenbart kontekstuekt forhold er normer og verdier som er spesifikke for et spesielt felt, for eksempel for norske kommuner.

1) Statlig styring og regulering

Norge er som sagt en enhetlig (unitær) stat, og dermed er også den kommunale makt og myndighet i prinsippet avledet statsmakt. Overføringen av myndighet fra statlig til lokalt nivå, samtidig med at kommunene er demokratisk legitime enheter gjennom direkte valg, åpner for spesielle spenninger (Pratchett 2001). Det største spenningsforholdet går på hvor stor grad av autonomi som skal legges til lokalt nivå, det vil si autonomi i forhold til sentralt nivå. Det er også sentrale verdier som kan forsvare sentralisering, som for eksempel behov for en samlet

nasjonal politikk, geografisk likhet, makroøkonomisk styring, kostnadseffektivitet gjennom stordriftsfordeler, implementering av nasjonale politikkområder, og mye mer (Page 1991; Phillips 1996; Hagen & Sørensen 1997; King & Stoker 1998; Stoker 1991; Østerud 1996). Dermed vil det alltid være snakk om grader av lokal autonomi, og det vil være en – om ikke alltid uttalt eller manifest – konflikt mellom lokalt og sentralt demokrati.

Ved at norske kommuner inngår som elementer i et overordnet og mer eller mindre integrert nasjonalt politisk system, vil de også i stor grad stå overfor relativt likeartede krav og forventninger fra sentralt, statlig hold, uansett hvor forskjellige kommunene er med hensyn på for eksempel størrelse, organisering, politisk sammensetning og økonomisk handlingsrom. I Norge har diskusjonen alltid gått høyt om i hvor stor grad norske kommuner og fylkeskommuner har reell frihet fra staten (se Hagen & Sørensen 1997 for en generell drøfting, Baldersheim 2003; Fimreite et al 2002; Fimreite & Flo 2002; Fimreite 2003; Fimreite & Tranvik 2006; Flo 2003; Hansen 1997 & 2000; Hansen et al 2000; Østerud et al 2003), og det er nok ikke for dramatisk å trekke konklusjonen om at de fleste i dag opplever at staten styrer norske kommuner for sterkt (Fimreite 2003; NOU 2005:6; St.prp. 64 (2003-2004; St.prp. 60 (2004-2005)), i alle fall sterkere enn i mange andre land

Med en sterk statlig styring skulle man forvente at det er relativt liten variasjon på alle denne avhandlingens avhengige variabler. Interaksjonen vil skje innenfor faste basisrammer, selv om kommunene kan justere på enkelte elementer i den administrative og politiske organisasjonsstrukturen. Prioriteringer vil ikke gjenspeile lokale forhold, men heller hva som blir pålagt fra statlig hold. Hvordan politikere og administratorer skal opptre i forhold til hverandre er regulert gjennom lover og regler, for eksempel Valgloven, karanteneordninger for personer som skifter fra en politisk stilling til en posisjon i administrasjonen (Innst. S. nr. 261 (1996-97); Innst. S. nr. 175 (2000-2001)), administrativt ansattes rettigheter til å delta aktivt i politisk arbeid og retten til å kritisere politiske overordnede utsagn og vedtak (KRD Rundskriv H-2098; NOU 1999:27; Stortingsmelding nr. 11 (2000-2001); St.meld. nr. 26 (2003-2004); Inst. S. nr. 175 (2000-2001)), og forholdet mellom administrasjonen og de enkelte partigrupperinger (Innst. S. nr. 220 (1994-95; St.meld. nr. 11 (2000-01))). Konflikten er relativt lav fordi staten klart fordeler autoritet og ansvar i alle situasjoner. Dette ender opp med at aktørene antakeligvis oppfatter seg selv og andre aktører som uten noen særlig innflytelse i forhold til det statlige nivået.

En slik fullstendig standardisert kommunal virkelighet som beskrevet over er likevel høyst sannsynlig feil. For det første vil det, uansett hvor mye et overordnet hierarkisk ledd (her staten) forsøker å styre et underordnet ledd (her kommunene) vil det alltid være rom for skjønnsutøvelse i det underordnede leddet (Crozier & Friedman 1977; Simon 1976). Et funn som stadig går igjen i flere studier er at utgiftsprioriteringer varierer betydelig mellom ulike kommuner (Fimreite et al 2000), og at disse er relativt godt tilpasset til lokale behov og forhold (Hagen & Sørensen 1997; Hansen 1997 & 2000). Hansen (1997:33) sier også klart at selv om analysene av kommunale utgiftsbeslutninger viser en sterk grad av statlig standardisering og styring så er viser også analysene "(...) at rommet for lokal autonomi i beslutningsfatningen ikke er fylt med statlige forordninger og regler. Politikk betyr fortsatt noe for de utgiftsbeslutninger som fattes (...)". Når det gjelder organisering og gjennomføring av tjenester, politikk og styring er det stor variasjon mellom kommunene, spesielt etter at den reviderte kommuneloven åpnet for større frihet på dette området (Vabo 2002a). Det finnes også oppgaver og områder – viktige for innbyggerne, som for eksempel fysisk utforming, næringspolitikk og kulturpolitikk – som i liten grad er statlig regulert (Finstad & Aarsæther 2003). Selv innenfor sterkt sentralstyrte områder som helse og undervisning er det tegn som tyder på at lokalpolitikere har reell innflytelse (se for eksempel Vabo 2002a:60-66). Dermed virker det klart at muligheten for å drive politikk – i forståelsen fordele knappe ressurser – ikke på noen måte er fullstendig "tatt bort fra" kommunalt nivå.

For det andre er det flere som har påpekt at norske kommuner – som de store og komplekse organisasjonene de er – ikke er homogene enheter, ei heller i forhold til staten. Staten styrer ikke kommunene, men ulike aktiviteter som utøves på lokalt nivå, og ulike aktiviteter er regulert i ulik grad. Nyere forskning omkring statlig styring av kommunene (se for eksempel Bukve 1997; Hagen & Sørensen 1997; Hansen 1997 & 2000; Sørensen & Vabo 2004; Vabo 2002a) påpeker at ulike kommunale oppgaver – eller sektorer – ikke står overfor den samme regulering. Noen områder er relativt sterkt regulert, både når det gjelder prosedyrer, innhold, økonomi og – i mindre grad – organisering, mens andre områder står overfor mindre sterke reguleringer. Ulike funksjonelle områder er altså i ulik grad regulert fra statlig hold. Dette kom klart fram allerede i den klassiske studien til Hansen og Kjellberg (1976) der de studerte lokale variasjoner i utgifter i tre sektorer (utdanning, sosial og kultur). Allerede i tallene fra 1960 var det klare indikasjoner på at kultursektoren var mye mindre standardisert – og dermed mer åpen for lokale prioriteringer – enn de to andre sektorene. Tall fra 1994 (Hansen 1997) viser det samme bildet, selv om det virker som om den kommunale prioriteringsfriheten er blitt mindre innenfor alle sektorene. Det interessante for tallene i 1994 (se Hansen 1997:31) er at undervisning her fremstår som en betydelig mer standardisert sektor enn sosialsektoren, som igjen er mer standardisert enn kultursektoren. Dette kan problematiseres ytterligere. Vabo (2002a) påpeker at det også innen ulike funksjonelle områder er ulik grad av styring fra statlig hold. Innenfor skolesektoren styrer for eksempel staten sterkt selve innholdet i det faglige, men i mindre grad de generelle utgiftene som skal bevilges til skolen. Dermed kan statlig styring diskuteres på minst tre ulike nivå, ett generelt mellom stat og kommune, et funksjonelt mellom stat og ulike kommunale sektorer og et oppgaverelatert mellom staten og ulike typer oppgaver innenfor ulike funksjonelle områder.

Dermed må det åpnes for at ulike oppgaver i den enkelte oppgave vil stå overfor ulike grader av statlig styring, om den så er lovmessig eller økonomisk. Et forsøk på å klassifisere ulike oppgaver etter hvor sterkt de er styrt av staten (se vedlegg 1) konkluderer med at undervisning, planlegging/budsjettarbeid og helse/sosialtjenestene er sterkest regulert, med kulturvirksomhet og næringsarbeid som minst regulert. Denne konklusjonen støttes også av funn gjort av Rose (1990) som spurte hvordan kommunale ordførere og rådmenn så på den statlige styringen av ulike kommunale oppgaver. Her ble planlegging og budsjettering sett på som det mest regulerte, med undervisning på andre plass. Men det var en forskjell mellom politikere og administrasjon ved at politikerne rangerte planlegging som det mest regulerte, mens rådmennene mente undervisning var mest regulert. Også Hansen (1997) konkluderer i sin studie av utgiftsvariasjoner at undervisningssektoren ser ut til å være betydelig mer statlig styrt og standardisert enn sosialsektoren, som igjen er betydelig mer standardisert enn kultursektoren. Sørensen & Vabo (2004:19) viser i sin undersøkelse at kommunestyrerepresentantene i 1995 (som er mest relevant for denne undersøkelsen) at grunnskole og barnehager oppleves som sterkest styrt (sammen med natur og miljøraker). I 2003 kommer natur og miljøraker på topp som mest statlig styrt, med grunnskole og barnehager på en god andreplass (sammen med næringsvirksomhet).

Den ulike statlige styringen av ulike sektorer kan skape variasjon mellom sektorer innad i en kommune, og dermed også likhetstrekk mellom sektorer på tvers av kommuner. Hvis statlig regulering har noen betydning for relasjonene mellom politikk og administrasjon – et empirisk spørsmål som jo er hovedfokus i denne avhandlingen – kan det være fornuftig å lete etter sektormessige variasjoner. Graden av statlig styring er interessant fordi det kan tenkes å påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon, både interaksjon, grad av konflikt og opplevelse av ulike aktørers innflytelse.

2) "Ulovfestede" normer

Som Scott (2001:37-40) påpeker, befinner også organisasjoner – herunder kommuner – seg i et sett normative omgivelser, det vil si et sett med verdier og normer som definerer hva som er rett og galt, akseptert eller ikke. Felles for alle de formelle reguleringene som utgjør det Scott kaller de "regulative omgivelser", er at de er relativt åpne og at det vil måtte utøves skjønn i det enkelte tilfelle (Jakhelln 2004; Myklebust 1997). Forholdet er såpass komplekst og skiftende at det er vanskelig å lov- eller regelfeste, eller å komme med en "(...) entydig og autoritativ avklaring av hvordan disse kryssende rolleforventningene skal avveies mot hverandre i enhver situasjon." (St.meld.nr. 11 (2000-2001), pkt 2.5). Og i tilfeller der noe er vanskelig å regulere gjennom formelle virkemidler vil det oftest vokse fram mer uformelle retningslinjer om hva slags atferd som er "passende" (Hood 2000; March & Olsen 1989). Dette kan skje i den enkelte organisasjon gjennom fremvekst av organisasjonsspesifikke normer og verdier, det vil si en form for organisasjonskultur (Schein 1999). Dette vil føre til at det kan utvikle seg ulike normer og verdier i ulike organisasjoner, i dette tilfellet i ulike kommuner. På den andre siden kan det tenkes at det vokser fram en "feltkultur", i dette tilfellet en slags "forvaltningskultur" (Christensen et al 2004; Lundquist 1998:151). Disse to alternative perspektivene kan også ledes tilbake til det enkelte kaller den "gamle" og den "nye" institusjonelle tilnærmingen i studiet av organisasjoner (Scott 2001). Tanken om organisasjoner som utvikler særegne og unike kulturer er inspirert av Selznick (1957), mens ideen om at hele organisasjonsfelt står overfor det samme normative press fra omgivelsene er inspirert av Meyer & Rowan (1977).

I denne studien kan vi åpne for at det vil finnes ulike kulturelle normer for samhandling mellom politikk og administrasjon i ulike kommuner (organisasjonskulturer), men også mellom ulike undergrupper internt i den enkelte kommune (subkulturer). Samtidig som det også kan tenkes at det finnes en såpass sterk felles kultur som går på tvers av hele feltet – kommuner – at det ikke vil finnes noen variasjon mellom kommunene. I denne avhandlingen vil kulturfenomenet først og fremst fanges opp i hvordan administrasjonen i de ulike kommuner definerer sine roller i forhold til politikerne. En rolle er jo nettopp en norm for atferd, og normer – som uttrykk for verdier – er et helt sentralt begrep i det meste som er skrevet om kultur (se for eksempel Jacobsen & Thorsvik 2002 for en oversikt over organisasjonsteorien). En forvaltningskultur vil selvfølgelig inneholde mange andre elementer, som for eksempel forholdet til klienter og brukere og forholdet til vedtatte lover og regler (Lundquist 1993 & 1998), samt slike forhold som relasjoner til kolleger, måter å utføre oppgaver på og måter å forholde seg til eksterne aktører på. I denne avhandlingen vil jeg likevel konsentrere meg kun om den lille delen av forvaltningskulturen som går på relasjoner mellom politikere og administratorer.

I sin nå klassiske artikkel avdekker Knut Dahl Jacobsen (1960/1997) hvilke normer og forventninger som sentraladministrasjonen har stått ovenfor (og antakeligvis alltid vil stå overfor) i et representativt demokrati. Fra politisk side vil det alltid være forventninger om at administrasjonen skal opptre partipolitisk nøytralt, politisk lojalt og faglig uavhengig. Disse forventningene skaper roller som var "uklare og innbyrdes motstridende" (op.cit:158), der konflikterende forventninger må avveies og rangeres. Dahl Jacobsens (1960/1997) drøfting har antatt en unik posisjon i både norsk statsvitenskap, faget offentlig administrasjon, og etterkrigstidens praktiske forvaltningspolitikk. I den muligens mest brukte læreboken i offentlig politikk (Christensen et al 2002) står Dahl Jacobsens tanker sentralt, noe som understrekes ved at man i denne boken – som har sitt opphav i Skares "Forvaltningen i samfunnet" (1979) – trykket opp Dahl Jacobsens originalartikkel i hver utgave helt fram til 1997. Betydningen av artikkelen for praktisk forvaltningspolitikk kan man få et inntrykk av ved å se på sentrale dokumenter som "Modalsliutvalgets" innstilling (Innstilling om Den

sentrale Forvaltnings Organisasjon av 15.5.1970), NOUene om "En bedre organisert stat" (NOU 1989:5) og "Forvaltningsetikk" (NOU 1993:15), St.meld. nr. 35 (1991-92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk, St.meld. nr. 11 (2000-2001) og Innstilling S. nr. 175 (2000-2001) om forholdet mellom embetsverket, politisk ledelse og andre samfunnsaktører, Innst. S. nr. 220 (1994-95) om forholdet til partipolitisk nøytralitet ("brevsaken") og NOU 1999:27 og St.meld. nr. 26 (2003-2004) om endringer i Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet. I et såpass nytt politisk dokument som Innst. S. nr. 175 (2000-2001) (s.3) som omhandler blant annet forholdet mellom embetsverket og departementenes politiske ledelse, gjentas – omtrent ordrett – Dahl Jacobsens drøfting av konflikter mellom de tre kryssende verdiene. Den stadige repeteringen av de sentrale verdier tyder på at dette er verdier som ligger dypt i den nasjonale forvaltningskulturen, antakeligvis uavhengig av forvaltningsnivå.

Hood (2000) påpeker også at denne forvaltningskulturen har et mer generelt preg, og finnes i flere land. Hans utgangspunkt er at forholdet mellom politikk og administrasjon er også en kontinuerlig forhandlingssituasjon der det over tid fremforhandles en felles forståelse av hva som bør kjennetegne forholdet mellom sfærene, noe han kaller en "public service bargain". Ser vi på Dahl Jacobsens avdekking av sentrale normer gjennom Christopher Hoods begrepsapparat, trer konturene av en ganske så typisk "Schafferian bargain" fram. Dette er en pragmatisk avtale, det vil si en praktisk ordning for å finne fram til en løsning som gir en viss stabilitet og forutsigbarhet i forholdet mellom politikk og administrasjon, og er kjennetegnet ved at "(...) *public servants provide loyalty and competent service to the government of the day in exchange for trust, anonymity, merit selection, and permanent (or at least indefinite) tenure*" (Hood 2000:184).

Mye av diskusjonen om konflikterende forventninger har i hovedsak omhandlet det nasjonale, og som regel mer eksplisitt det statlige forvaltningsnivå (sentraladministrasjonen). Eksplisitte diskusjoner omkring normer i lokalforvaltningen er mer sjeldne. Enkelte av drøftingene har dreid seg om "offentlig ansatte" generelt, og må dermed regnes med å ha like stor gyldighet for alle forvaltningsnivå. Uansett kan denne gjentatte vektleggingen av de sentrale normer og verdier som bør gjelde for forholdet mellom politikk og administrasjonen medvirke til en kulturell "isomorfi" som ikke gir rom for særlig lokal variasjon eller i lokale forvaltningskulturer.

3) Trekk ved det norske samfunnet

Helt til slutt må det trekkes inn at relasjonene mellom politikk og administrasjon som studeres i denne avhandlingen skjer innenfor et sett nasjonale rammer, både økonomisk, politisk og kulturelt. Helt generelt kan Norge beskrives som et rikt og homogent land med relativt lite innslag av sterke konflikter mellom grupper i samfunnet. Kulturstudier av land viser at Norge er et land preget av stor grad av egalitære verdier og lav maktavstand mellom elite og resten av befolkningen (Hofstede 1991 & 1997), noe som igjen kan være en årsak til at Norge i liten grad er preget av sterke interessekonflikter mellom elite og andre grupper i samfunnet. Lijphart (1984) beskriver Norge som et homogent og ikke-pluralistisk land med få eller ingen dype konfliktlinjer, mens andre (Heisler & Kvavik 1974; Lane & Ersson 1991; Olsen (1983:19) beskriver Norge som et rikt land med jevn inntektsfordeling, liten forekomst av klassebasert stemmegivning og som et land med generelt sett få sosiale og økonomiske konfliktlinjer. Hovedpoenget er at Norge generelt sett er et land preget av relativt få dype konflikter. Og selv om Norge er blitt et betydelig mer pluralistisk land med mange flere potensielle konflikter siden 1970-tallet (Rommetvedt 2002; Østerud et al 2003), er Norge fremdeles preget av konsensus, homogenitet og liten grad av konflikt. For denne avhandlingens vedkommende skulle dette kunne føre til at vi må regne med å finne relativt liten uenighet mellom politikere og administratorer, både i hva de vil prioritere og hvordan de

stiller seg til ulike reformer. Og vi kan regne med at den generelle opplevelsen av konflikt mellom de to sfærene er relativt liten, både fordi man i stor grad deler de samme verdier, fordi kulturen er konsensuspreget og fordi relativt god tilgang på ressurser ikke nødvendiggjør dramatiske prioriteringer mellom grupper i samfunnet.

3.8 Avslutning

Med utgangspunkt i Webers maktdefinisjon, har dette kapittelet først gått igjennom en dekomponering av de sentrale elementene i denne definisjonen av makt. Samtidig er nyere perspektiver på makt blitt introdusert for å supplere Webers definisjon. I motsetning til mange andre maktstudier, så forsøker ikke denne avhandlingen å komme fram til en enkelt definisjon av makt, men heller å dele det i fem ulike delelementer knyttet til *forutsetninger for maktbruk* (avhengighet og uenighet), *aktivisering av maktbaser*, samt *utfall av maktbruk* (konflikt og resultat). De fem identifiserbare delelementer i maktbegrepet har så blitt operasjonalisert, og dermed avgrenset ytterligere. Siste del tok skrittet over til å betrakte delelementene i maktbegrepet som avhengige variabler, altså noe som kan variere etter hvilke aktører som inngår i fenomenet, hvilken organisatorisk, kommunal og samfunnsmessig kontekst man befinner seg i, og over tid.

Den teoretiske innfallsvinkelen kan til en viss grad kalles eklektisk, i alle fall i den forstand at det ikke foreligger ett enkelt teoretisk utgangspunkt for hele avhandlingen. Det er da også helt nødvendig på grunn av den kompleksiteten som ligger til grunn for maktbegrepet. Selvfølgelig står mer empirisk beskrivende studier av norske kommuner sentralt. Like selvfølgelig står maktstudier sentralt, fra de klassiske studiene av makt i lokalsamfunnet (Dahl 1961; Hunter 1963; Polsby 1960; Stone 1989), via mer kritiske og teoretiske analyser av makt (Bachrach & Baratz 1962 & 1963; Bordieu 2001; Dowding 1991; Hernes 1975; Lukes 1974), til de skandinaviske maktutredningene (Togeby et al 2003; Østerud et al 2003). Disse to retningene står spesielt sterkt i kapittelet der administrasjonens relative makt vurderes.

Utover dette kan tre hovedtyper av teorier trekkes fram som dominerende. Det første kan vi kalle for "offentlig administrasjon" ("public administration"), mer spesifikt den delen av denne brede teoriretningen (se Ferlie et al 2005; Perry 1996, Peters & Pierre 2003) som omhandler forholdet mellom valgte politikere og ansatte administratorer. Dette forskningsfeltet har røtter (minst) tilbake til Weber (1971), Wilson (1884/1992) og Goodnow (1900), og har stått svært sterkt i moderne internasjonal statsvitenskapelig forskning (Aberbach et al 1981; Aberbach & Rockman 1988; Campbell 1983, Campbell & Szablowski 1979; Carroll 1990; Doigan 1975; Friedrich 1965, Heclo & Wildawsky 1974; Kingdon 1995; Kingsley 1944, Light 1991, Mouritzen & Svava 2002; Olsen 1983; Page & Wright 1999; Peters 2001, Peters & Parker 1993; Polsby 1984, Putnam 1977b; Riggs 1964, Rutgers 1997 & 2001, Simon 1976 and Svava 1985, 1989, 1990, 1998, 1999, 2001). I Norge har Knut Dahl Jacobsen (1960) klassiske artikkel om forholdet mellom administrasjonens lojalitet, nøytralitet og faglige uavhengighet dannet en bærebjelke i mye nyere forskning på statstjenestemenn (Christensen 1991; Christensen & Lægneid 1997; Christensen & Lægneid 2002a; Lægneid & Olsen 1978;), mens forskningen på dette feltet på lokalt nivå er mye svakere utviklet (Hagen et al 1999; Jacobsen 1997, Vabo 2002a). Inspirasjonen fra disse teoriene er spesielt sterk i kapittelet som tar opp sammenvevingen mellom politisk og administrativ sfære, og i kapittelet som tar for seg aktivisering av maktbaser.

Den andre hovedtypen teorier er forbundet med det som litt løselig kan betegnes som "public choice"-retningen (Mueller 1989). Dette gjelder spesielt i kapittelet som tar opp uenighet mellom politikere og administratorer, der utgangspunktet er en teori som postulerer en generell uenighet mellom de to sfærene (Niskanen 1971), samt teoretiske nyanseringer i kjølvannet av Niskanens generelle teori (Banks & Weingast 1992; Blaise & Dion 1991a;

Conybear 1984; Dowding et al 1995; Dunleavy 1985; Dunleavy 1991; Hood et al 1984; Migue & Belanger 1974, Miller & Moe 1983; Moe 1997; Niskanen 1975 & 1994; Tullock 1965; Wintrobe 1997). Men også i kapittelet om aktivisering av disse maktbasene, brukes sentrale innsikter fra denne teoriretningen knyttet til asymmetrisk informasjon, strategisk bruk av informasjon og hvordan dette kan gi seg utslag både før (ex-post) og etter (ex ante) at politiske vedtak er fattet.

Den tredje teoretiske ”bærebjelken” er organisasjonsteori, først og fremst den delen som fokuserer på forholdet mellom organisatorisk kontekst og menneskelig atferd, samt forholdet mellom omgivelser og organisatorisk kontekst (se Jacobsen & Thorsvik 2002). Den grunnleggende organisasjonsteoretiske innfallsvinkelen er den situasjonsavhengige, nemlig tanken om at organisatorisk kontekst (både struktur og kultur) vil variere ettersom den større konteksten (omgivelsene) varierer, og at atferd vil variere med varierende organisatoriske kontekster (Galbraith 1977; Pennings 1992). Dette vil gå som en rød tråd gjennom samtlige kapitler. Enkelte kapitler vil bruke mer spesielle organisasjonsteoretiske teorier mer eksplisitt. Spesielt gjelder det i kapittelet der konflikt og samarbeid i stor grad blir betraktet som et organisatorisk fenomen (Pfeffer 1981). Delvis gjelder det også kapittelet om aktivisering av maktbaser der det stilles spørsmål om hvorvidt det kan ulike eller entydige kulturer som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon. Her benyttes sentrale innsikter fra studier av organisasjonskultur (Schein 1987; Selznick 1957) og fra ny-institusjonalismen (Scott 2001).

Før vi går løs på den empiriske undersøkelsen av alle de antakelser og hypoteser som har vært skissert i dette kapittelet følger en beskrivelse av de empiriske undersøkelsene som danner datagrunnlaget.

4. DEN EMPIRISKE STUDIEN

4.1 Datagrunnlaget

En spørreskjemaundersøkelse ble gjennomført i mai og juni 2000, og gjentatt mai og juni 2003, noen måneder før valg til nytt kommunestyre. Spørreskjema ble sendt til både politikerne (valgt høsten 1999), og til kommunale ledere og sentrale saksbehandlere i alle de 30 kommunene i Aust- og Vest-Agder.

Utgangspunktet for utvalget av politikere er en liste over samtlige politikere (803) i kommune/bystyrene i de to Agder-fylkene (15 i hvert fylke). Skjema ble sendt personlig til hver enkelte kommunestyrerepresentant, til den private hjemmeadressen. Dette ble vurdert som den beste fremgangsmåten da mange av disse politikerne ikke er så ofte innom kommunen. Oversikt over politikerne med adresse ble innhentet fra den enkelte kommune. I 2000 svarte 540 politikere (svarprosent = 67), mens 470 svarte i 2003 (svarprosent = 59).

Utgangspunktet for utvalget av administrative ledere er Kommunekalenderen 1999-2000 (Kommunekalenderen 1999) og 2003-2004 (Kommunekalenderen 2003) som innehar en oversikt over hvem de ulike kommuner selv oppfatter å være en del av den administrative ledelsen. Spørreskjemaet ble sendt til arbeidsstedet med stillingsbetegnelse og navn. I 2000 ble skjemaet sendt til 465 ledere på ulike nivåer, og 313 svarte (svarprosent = 67), I 2003 ble skjemaet sendt til 498 ledere, hvorav 335 svarte (svarprosent = 67).

Spørreskjemaene til politikere og administratorer ble sendt ut parallelt. Første runde med skjema i 2000 ble sendt ut mellom 2. og 5. mai, med svarfrist til den 19. En purrerunde ble sendt ut mellom 6. og 9. juni, med svarfrist 23. juni. I 2003 ble undersøkelsen sendt ut mellom 10. og 12. mai, med svarfrist 30. mai. Purrerunden ble sendt ut mellom 12. og 14. juni, med svarfrist 30. juni.

4.2 Representativitet

I utgangspunktet er dette en casestudie, det vil si at den er relativt klart avgrenset i tid (valgperioden 1999-2003) og rom (30 kommuner i Vest-Agder). Spørsmålet om representativitet bør likevel stilles på to ulike måter. For det første er det et spørsmål om de respondentene som har svart – utgjør det faktiske utvalget – er representative for totaliteten av politikere og administratorer i de 30 kommunene. For det andre er det om det, med visse forbehold, er mulig å generalisere funnene i undersøkelsen ut over de 30 kommunene. For enkelhets skyld kaller jeg dette indre og ytre representativitet.

4.2.1 Indre representativitet

Som nevnt tidligere er den teoretiske avgrensingen av politikerpopulasjonen i de 30 kommunene relativt klar (alle som ble valgt inn i kommunestyret i 1999). Et par skjema ble sendt tilbake fordi en politiker var død, flyttet eller hadde gått av som politiker av andre grunner. I disse tilfellene ble det sendt skjema til vararepresentantene som gikk inn i stedet for den avgåtte. Totalt sett er svarprosenten i begge målingene akseptabel (67% og 59%). Det er ganske store variasjoner mellom kommunene, men ingen dramatiske frafall kommunevis i det endelige utvalget verken i 2000 eller i 2003 (se vedlegg 2). Med dramatisk mener jeg at en eller flere kommuner helt ville falt ut, mens andre ville blitt sterkt overrepresentert. Svarprosenten varierer fra 43 til 86 i 2000, og mellom 40 og 76 i 2003. Variasjonsbredden de to årene er ikke særlig forskjellig, noe som indikerer (som man også kan se av tabellen i vedlegg 1) at det er en jevnt lavere svarprosent i 2003 enn i 2000. Det er altså ikke snakk om

at det kommunevis har skjedd store forskyvninger, det er mer snakk om en "parallelforskyvning" nedover.

I tillegg har vi på aggregert nivå opplysninger om den politiske sammensetning av og kjønnsfordelingen i kommunestyrene, slik at vi kan kontrollere fordeling på disse variablene i utvalget mot den faktiske populasjonen (se vedlegg 2). Avviket i forhold til politisk partitilhørighet er i 2000 tilnærmet lik null. I 2003 har vi mistet en del av Fremskrittspartiets representanter, mens andelen fra "andre" partier har økt omtrent tilsvarende. Dette skyldes en i enkelte kommunestyre, til dels dramatisk avskalling av representanter fra Fremskrittspartiet. Disse har gått ut av partiet og fungerer som uavhengige representanter. Et eksempel kan være Arendal der FrP fikk inn 6 representanter ved valget i 1999. Ved periodens avslutning var denne partigruppen redusert til 2 i kommunestyret, der de fire utbryterne hadde gått til partier/koalisjoner som Kystpartiet, Sørlandslista og Uavhengige. Avviket mellom 2000 og 2003 gjenspeiler bare de reelle endringer som har skjedd i partipolitikken i de 30 kommunene i perioden. Den kjønnsmessige representasjonen i utvalget i begge år er god, og det kan ikke sies å være noe frafall av betydning på kjønnsvariabelen.

Avgrensingen av den teoretiske populasjonen av administrative ledere er betydelig mer uklar enn for politikernes vedkommende. Som sagt ble Kommunekalenderen benyttet, et dokument der kommunene selv definerer hvem de mener inngår i kommunens ledelse. Denne populasjonslisten representerer visse utfordringer. For det første forelå ikke ny utgave av Kommunekalenderen (2000-2001) på det tidspunkt da spørreskjemaene skulle sendes ut første gang. Dette betyr at jeg opererte med lister som egentlig lå to år tilbake i tid. Med den utskifting man må regne med i administrative lederstillinger oppsto det en del problemer med å treffe riktig person med spørreskjemaet. I de tilfeller der skjema kom tilbake med beskjed om at person var sluttet eller at posisjon var endret ble det tatt kontakt med kommunen via telefon for å få rede på hvem som nå innehadde stillingen (navn) eller hva som var tilsvarende stilling og person. For det andre var det foretatt større omorganiseringer i enkelte kommuner. Enkelte kommuner hadde lagt om hele den administrative strukturen, enten like før første måling, eller i løpet av tidsrommet mellom målingene. Dette betyr at hvem som defineres som ledere endres fra et år til et annet. Det gjorde det umulig å sende skjema til akkurat samme stillinger i begge målingene. For det tredje skjer det i samtlige kommuner mindre endringer over tid, dvs. stillinger som var lagt ned, slått sammen, splittet opp eller endret på annen måte. Til sammen betyr det at populasjonen ikke er identisk på de to måletidspunktene.

Utvalget er i tillegg problematisk fordi det er vanskelig å avgrense hvilke personer/stillinger som utgjør populasjonen av administrative *ledere* i 30 kommunene. I dette innebærer en antakelse om at det finnes et klart skille mellom administrasjon på den ene siden, og tjenesteyting på den andre siden. Dette skillet er per definisjon uklart. De fleste posisjoner inneholder en viss del administrasjon. Fordelen med å benytte Kommunekalenderen er at den er basert på kommunenes egne vurderinger av hvem som er en del av den administrative ledelsen. Dermed varierer kommunene. Noen definerer institusjonsledere som en del av administrasjonen, mens andre ikke går lenger ned enn til etatssjefer. I denne undersøkelsen satte vi grensen før institusjonsledere. I noen kommuner vil vi likevel ha inkludert institusjonsledere, men da fordi de også har en større funksjon, gjerne som ledere av en geografisk sone i kommunen. Rene institusjonsledere er lukket ut. På den annen side har vi valgt å ta med et bredt utvalg av stillinger knyttet til administrasjonssektoren, ofte kalt rådmannens stab.

Undersøkelsen opererer dermed med tre hovednivåer. Det ene er rådmannen med sine nærmeste medarbeidere i sentraladministrasjonen, det andre er etatssjefer/områdesjefer/funksjonsledere og i noen tilfeller (store kommuner) deres nestsjefer og enkelte stabsmedlemmer, mens det tredje nivået er ledere for et mer spesialisert fagområde, for eksempel sosialsjefer, soneledere, barnehagesjefer, og lignende. I alle tilfelle går

undersøkelsen bredt ut, noe som også var hensikten. Jeg ønsket også å få en større variasjon inn i administrasjonen, og dermed forhåpentligvis deres synspunkter. Administrasjon er definert videre enn kun til administrasjonssjef med sine nærmeste medhjelpere og etatsledelse. Begrunnelsen for dette er teoretisk. Mange viktige administrative beslutninger eller beslutningspremisser, formes på lavere nivåer i den kommunale organisasjon, ikke bare hos toppledelsen. Videre er det viktig å gå bredt ut for å undersøke om det er variasjoner i synspunkter mellom ulike deler av administrasjonen, eller om man kan snakke om en enhetlig administrasjon.

Utvalget av administrative ledere kan også kontrolleres mot populasjonen på et sett variabler, nemlig kommune, stillingsnivå og kjønn. I forhold til kommunetilhørighet er det relativt stor variasjon i svarprosentene begge årene, mellom 33 og 100% i 2000 og mellom 35 og 91% i 2003 (se vedlegg 4). I 2000 kan de to (Arendal og Lillesand) laveste svarprosentene forklares med tidligere omorganisering, og at vi dermed i utsending av spørreskjema ikke "traff" personer i de nye stillingene. I 2003 kan den laveste svarprosenten (Bykle) forklares med en omorganisering (overgang til en flatere struktur), der flere posisjoner ble definert som ledere. Men heller ikke her er det dramatiske frafall i betydningen av enkelte kommuner er svært sterkt underrepresentert eller er falt ut.

På grunn av den varierende listen, det vil si varierende i forståelsen betegnelsen av ulike stillinger er det vanskelig å foreta en helt sikker sammenligning mellom det faktiske utvalget og populasjonen. Det vi kan kontrollere er hvor mange rådmenn/ administrasjonssjefer som svarte, og hvor mange som gikk under tittelen etatssjef eller lignende (kommunalsjef/direktør). I spørreskjemaet hadde vi en kategori som het "administrasjonssjef/assisterende", mens det i Kommunekalenderen ikke står noe om hvem som innehar rollen som assisterende administrasjonssjef. Derfor sammenligner vi bare tre kategorier mot populasjonen (se vedlegg 5). Det er vanskelig å si helt klart hvor representativt utvalget er med hensyn på stillingsnivå, både fordi definisjonen av administrasjon er såpass uklar og fordi det er usikkert hvordan frafallet har fordelt seg. Det virker likevel klart at vi har en viss overrepresentasjon av ledere på de høyeste nivåene. Jo lavere stillingsnivå, desto større er frafallet. I begge år er det likevel nesten 60% som svarer også på det laveste nivået, slik at utvalget virker relativt representativt. Utvalgene i begge målinger er også meget representative i forhold til populasjonen i forhold til kjønnsvariabelen (se vedlegg 5).

Totalt sett virker frafallet akseptabelt, selv om det er vanskelig å påstå at det faktiske utvalget (de som har svart) er identisk med populasjonen slik den er blitt definert.

4.2.2 Ytre representativitet

Ytre representativitet går på i hvilken grad det er mulig å generalisere funn fra de 30 kommunene i denne undersøkelsen til alle kommuner i Norge. Studien er som alle andre surveystudier også avgrenset i tid og rom. Rommessig er avgrensingen satt til 30 kommuner i 2 Agderfylker. Dette er ikke et tilfeldig utvalg av norske kommuner, og funnene i denne studien er dermed heller ikke direkte statistisk generaliserbare til alle andre norske kommuner. Også tidsmessig er studien avgrenset, da til valgperioden 1999-2003. Også her er studien spesiell ved at den ikke består av en ren tverrsnittsstudie, men av to gjentatte studier på ulike tidspunkt (kort tidsserie). Et sentralt aspekt ved administrasjonens makt, men likevel sjeldent studert, er dens mulighet til å sosialisere politikere inn i spesielle tankemønstre. Første måling ble foretatt ca. et halvt år etter at nye politikere var valgt inn i kommunestyret. For mange av de nye skulle vi da anta at administrasjonens mulighet til å sosialisere vil ha vært liten. Andre måling fant sted noen måneder før nytt valg, det vil si i enden av en valgperiode. Da hadde politikere og administratorer vært "sammen" i fire år, og hatt gode muligheter til å utøve

sosialiseringsmakt. Eventuelle endringer i perioden kan gi oss indikasjoner på hvorvidt denne formen for maktutøvelse finner sted eller ikke.

Strengt tatt er ikke dette et tilfeldig utvalg, slik at sikker statistisk generalisering er umulig. Ved å påpeke likhet og ulikheter mellom dette utvalget og den norske populasjonen kan man likevel si noe om sannsynligheten (ikke statistisk) for at funn fra denne undersøkelsen også kan generalisere utover de 30 kommunene. En slik vurdering må foregå på to nivå. Først ut fra hvor representative de 30 kommunene er i forhold til resten av norske kommuner, dernest ut i fra hvor representative respondentene (individene/enhetene) er i forhold til politikere/administrative ledere i andre norske kommuner.

a) Undersøkelsens 30 kommuner sammenlignet med landets kommuner

For å kunne sammenligne en del trekk ved de 30 undersøkelseskommunene med et representativt utvalg kommuner i landet som helhet, ble det foretatt en datainnsamling fra 212 kommuner – inkludert de 30 som inngår her – basert på Kommunekalenderen 1999-2000. Det ene unntaket er data om hvorvidt det skjedde et politisk skift ved valget i 1999. Her har vi benyttet kommunenøkkelene 1998-1999 som sammenligningsgrunnlag. Tallene for inntekter per capita er fra 1998. Her er det valgt et enkelt og grovt mål, nemlig totale inntekter. Disse kan skifte noe over tid, men jeg har likevel valgt å benytte 1998-tall. Begrunnelsen er at den grunnleggende økonomiske situasjon ikke endrer seg dramatisk, selv om det kan skje endringer fra år til år. Alle kommuner i følgende fylker inngikk i denne delstudien: Østfold, Hedmark, Buskerud, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nordland.

De 30 kommunene varierer ganske mye i størrelse. Med hensyn på antall innbyggere er Kristiansand (Vest-Agder) i en særklasse (76000 innbyggere), med Arendal (Aust-Agder) som en god nummer to med i underkant av 40000 innbyggere. Bykle, Åseral og Iveland er minst, med rundt 1000 innbyggere. Det er en klar tendens (pearsons $r = -.301$) til at de mest folkerike kommunene også er de minste i areal. Helt generelt er også de aller fleste kommunene spredtbygde, noe som et mediantall på litt i overkant av 7 mennesker per kvadratkilometer skulle indikere klart nok. Som vi ser er det ingen signifikante avvik mellom de 30 studerte kommunene og det større utvalget på 182 sammenligningskommuner på variablene folkemengde, areal, og innbyggere per kvadratkilometer (se vedlegg 6). Størrelsesmessig er altså de 30 kommunene representative for flere norske kommuner.

Også når det gjelder økonomisk situasjon, her målt i inntekter per innbygger, finner vi ikke noe signifikant avvik mellom de 30 kommunene og et representativt utvalg av norske kommuner (t -verdi = - 1,09) (se vedlegg 6). De 30 Agderkommunene har en betydelig større variasjon i inntekter, noe som skyldes at hele fire kommuner – Bykle, Valle, Åseral og Sirdal – har betydelige kraftinntekter og dermed trekker maksimalinntekten høyt opp. Dermed inneholder dette utvalget av kommuner en relativt sett høyere andel av ”rike” kommuner enn de vi finner ellers i landet, men avviket er ikke stort.

De 30 kommunene kan også sammenlignes med landet forøvrig med hensyn på næringsstruktur, klassifisert etter retningslinjene til SSB (se vedlegg 7). Her er det først og fremst vest-Agder som avviker fra det skapte landsgjennomsnittet ved å ha færre kommuner der primærnæringer dominerer og flere kommuner med servicenæring som det dominerende. Næringsstruktur er først og fremst interessant i denne sammenhengen fordi vi vet at næringsstruktur til en viss grad henger sammen med hvilke politiske partier som dominerer i de enkelte kommuner. Ved siden av de mer strukturelle trekk ved kommunene er det høyst relevant, ikke minst fordi det er variabler som vil bli benyttet i senere analyser, å se nærmere på de mer politiske forhold. Her kan vi både se på de strukturelle forholdene knyttet til politisk organisering, men også til det politiske ”innholdet”, det vil si hvilke partier som

innehar posisjoner i kommunestyrene. Deler av disse tallene blir sammenlignet med et representativt utvalg på 182 andre norske kommuner (Jacobsen 2002a).

De forhold som vi har tatt med går først på kommunestyret (se vedlegg 8). Aust-Agder har lavest kvinnerepresentasjon i landet (27%), mens Vest-Agder ligger noe høyere (32%). Det er vanskelig å se noen systematiske avvik mellom Agder og resten av landet når det gjelder størrelsen på kommunestyrene. Derimot er det klart at kvinneandelen blant agderpolitikere er lavere enn blant politikere i landet generelt, selv om heller ikke det avviket er spesielt stort. Det neste dreier seg om den politiske representasjonen. Først sammenlignes de 30 kommunene med resten av landet i forhold til hvor stor prosentandel de ulike politiske partier har i de 30 kommunestyrene.

Tabell 4.1: Prosentandel politisk representasjon i kommunestyrene i de 30 Agder-kommunene og i landet ved valget i 1999 (Statistisk Sentralbyrå).

	Utvalget fra Aust og Vest-Agder (N=803)	Landet (N=434)
AP	24 (189)	28,6
H	18 (147)	21,4
FrP	11 (84)	12,1
KrF	21 (169)	9,3
Sp	13 (104)	8,3
V	6 (48)	4,4
SV	3 (26)	7,8
Andre	5 (36)	8,1

Politisk har Agderfylkene en meget sterk overrepresentasjon av representanter fra Kristelig Folkeparti. Men også Senterpartiet er overrepresentert, samtidig som FRP også er noe underrepresentert på Agder.

Deretter ser vi på noen mer strukturelle politiske forhold. Det første er knyttet til politisk fragmentering, noe som kan måles på tre måter: a) antallet partier, b) konsentrasjonen rundt ett parti, og c) antallet partier som må til for å få simpelt flertall (over 50% av stemmene) (se vedlegg 9). Konsentrasjonen rundt ett parti beregnes ved hjelp av den normerte modalprosenten. Dette er et mål som tar hensyn til antall verdier på en variabel (her antallet partier i det aktuelle kommunestyret). Hvis tallet blir 0, antyder det at samtlige partier er like store, mens hvis det antar verdien 100, så betyr det at ett parti har alle representantene (se Holme & Solvang 1997 s. 205 for beregningsmetode). Spredningen er i de fleste tilfeller ganske stor, og bare i noen få kommuner kan vi snakke om et dominerende parti. Spredningen er likevel ikke større enn at det aldri skal mer enn tre partier for å få mer enn 50% av stemmene, og faktisk er det vanligere at det bare trengs to partier enn tre. Det betyr at vi ser konturene av kommunestyrer der to eller tre partier dominerer, men der det likevel er representanter for mange små partier. For å styre kommunene trengs det dermed koalisjoner. Dette kommer klart til uttrykk i at for 28 av de 30 kommunene i undersøkelsen, så kommer ordfører og varaordfører fra forskjellige partier. I forhold til landet under ett er spredningen i kommunestyrene – målt gjennom den standardiserte modalprosenten – større i Agderfylkene enn i landet for øvrig.

Et siste forhold går på den politiske stabiliteten. I et kollegialt system er det vanskelig å fastslå klart og entydig hvorvidt den politiske dominerende koalisjon er skiftet eller ikke. Dette fordi ikke alle kommuner lager noen faste koalisjoner, enkelte lager kun en budsjettkoalisjon, og i enkelte kommuner går det som skulle være faste koalisjoner i oppløsning. En av de sikreste måtene å se hvorvidt de politiske forhold har skiftet i en kommune, er å se på hvorvidt det har forekommet skift i hvilket parti som innehar ordfører og

varaordførerposisjon. Dette er de posisjoner det først forhandles om, og i et politisk landskap med mange partier og ingen enkeltpartier med flertall, må disse avgjøres gjennom en form for koalisjonsdannelse. Men dette må kvalifiseres noe. Hvis de politiske partiene som innehar de to forannevnte posisjoner bare har byttet plass – det vil si at man veksler om å inneha ordfører og varaordførervervet – er det neppe noen skift i de politiske styringsforhold, bare i det interne styrkeforholdet mellom partiene i den etablerte koalisjonen. Styringsforhold vil først skifte når en eller begge posisjonene fylles med en representant fra et nytt parti. Konkret er politisk endring da målt med en variabel med fire verdier: ingen endring (1) som innebærer at de samme partier innehar vervene i denne perioden som i forrige, (2) at varaordfører er skiftet ut, men ikke ordfører, (3) at ordfører er skiftet ut, men ikke varaordfører og (4) at begge posisjonene er fylt med personer fra forskjellige partier fra forrige periode (se vedlegg 9). Det finner sted ganske mange politiske endringer ved valget i 1999, men i bare ca. en fjerdedel av kommunene er det så dramatiske skift at begge posisjoner blir besatt av personer fra nye partier. Hvis variabelen betraktes som ordinal, der skift i begge situasjoner betraktes som mest radikal (gis verdien 1) og at ingen skiftes ut som minst radikal (verdien 4) kan det beregnes et gjennomsnitt for Agderkommunene og for landet for øvrig. Agderkommunene har en noe større stabilitet (gjennomsnitt 2,8) enn landet for øvrig (gjennomsnitt 2,6), men en t-test viser likevel ingen signifikant forskjell (t-verdi = -1,09).

Etter at den nye kommuneloven ble innført i 1993 ble kommunene stilt betydelig friere med hensyn på intern organisering, både administrativt og politisk. Dette har da ført til at svært mange kommuner ser ut til å ha forlatt den før 1993 dominerende hovedutvalgsstrukturen og den administrative spesialiseringen langs hovedoppgave eller sektor (Vabo 2002a). En første grov oversikt er å se på hva slags administrativ hovedmodell de 30 kommunene i utvalget har benyttet i 1999 og 2003. Her har vi benyttet den klassifisering som er foretatt i Kommunenøkkelen 2000-2001 (som fanger opp organiseringen i 1999) og Kommunenøkkelen 2004-2005 (som fanger opp organiseringen i 2003). For mer detaljert beskrivelse av organiseringen av Agderkommunene, se vedlegg 10.

Tabell 4.2: Administrativt organiseringsprinsipp i de 30 Agderkommunene sammenlignet med et utvalg av 182 andre norske kommuner. Prosent (antall kommuner i parentes)

PRINSIPP	AGDER 1999	LANDET 1999	AGDER 2003	LANDET 2003
Sektor	83 (25)	66 (122)	67 (20)	47 (87)
Resultatenhet	3 (1)	2 (3)	17 (5)	15 (27)
Funksjon	7 (2)	23 (43)	7 (2)	17 (32)
Sammensatt	7 (2)	5 (10)	7 (2)	5 (10)
Etat/annen		3 (6)	3 (1)	14 (26)

Agderkommunene avviker en del med hensyn på organisering, i den forstand at Agderkommunene fremstår som mer ”tradisjonelle”, representert ved en høyere andel kommuner som har den tradisjonelle sektormodellen. Slik Vabo (2002a) påpeker på landsbasis, er det også i de 30 aktuelle kommunene en bevegelse bort fra den tradisjonelle sektormodellen. Spesielt er det resultatenhetsmodellen – ofte også kalt en ”to-nivå-modell” – som har fått økt popularitet. Disse overordnede klassifiseringene skjuler likevel store forskjeller, så hvor store reelle forskjeller det er mellom Agderkommunene og de andre kommunene er vanskelig å si (se vedlegg 10).

b) Undersøkelsens respondenter sammenlignet med landet

Hvis vi først tar for oss politikerne i undersøkelsen, kan disse sammenlignes med enkelte nasjonale undersøkelser på et sett relativt enkle demografiske variabler som kjønn, alder, utdanning, perioder i kommunestyret og grad av frikjøp (se vedlegg 11).

Gjennomsnittsalderen er tett på 47 år i 2000, og naturlig nok har denne steget omtrent fire til målingen i 2003. De to utvalgene er svært sammenlignbare med hensyn på alder, og endringene gjenspeiler bare naturlig aldring. Den største gruppen finner vi mellom ca. 40 og 60 år i begge undersøkelser. Dette stemmer godt med funn presentert hos Aars (2001:37), og kan tyde på at politikerne i Agderfylkene, i alle fall aldersmessig, er nokså representative for resten av landet. I utvalgene i 2000 og 2003 er det henholdsvis 25% og 29% kvinner, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet (34%), men nokså representativt for kjønnsfordelingen i Agderfylkene.

I begge målingene har halvparten av politikerne lavere utdanning enn høyskole og universitet. Selv om ikke inndelingen er identisk, kan dette tyde på at det generelle utdanningsnivået blant politikere er lavere i Agderfylkene enn i landet for øvrig. Aars (2001:37) viser landsrepresentative tall der bare 35% av politikerne har mindre enn 4 års utdanning etter grunnskole. I dette utvalget er samme andel over 50%.

Ser vi på antall perioder i kommunestyret har den største gruppen (44% og 38%) inneværende periode som første i kommunestyret, for 33% og 31% er det 2. periode, noe som betyr at en snau fjerdedel har sittet mer enn 2 perioder. Disse tallene nokså godt samsvar med landsrepresentative tall der det vises at 44% sitter i første periode, 26% i andre periode, 16% i tredje periode og 13% har lenger erfaring enn tre perioder bak seg (Aars 2001:72).

Til slutt kan vi se på frikjøp blant politikerne. Det kan ikke sies å være noe stort innslag av politisk frikjøp blant respondentene. De 8 som er frikjøpt 100% i 2000 er alle ordførere. I 2003 er det 12 som er frikjøpt 100%, og 11 av dem er ordførere. I begge perioder er det slik at de aller fleste som er frikjøpt mer enn 25% er også ordførere eller varaordførere. Dette samsvarer helt med funn rapportert i Hovik & Stigen (2004:50-51), slik at politikerne i denne undersøkelsen verken fremstår som mer eller mindre profesjonalisert enn kommunepolitikere i landet for øvrig.

Ser vi på de administrative lederne (se vedlegg 12) er gjennomsnittsalderen på 47 og 49 år, og det er ingen signifikant variasjon mellom ulike ledernivåer. Det finnes ingen direkte sammenlignbare studier av alderssammensetningen av et så bredt utvalg av kommunale ledere. De fleste studier har studert kun topplederen (rådmann). I denne studien er aldersgjennomsnitt likt – med små avvik – på de fleste stillingsnivåer. Aldersgjennomsnittet er likevel noe lavere på laveste stillingsnivå. Gjennomsnittsalderen totalt sett stemmer godt overens med andre studier på nasjonalt nivå, der gjennomsnittet varierer fra 47 år (Kjølholdt 1992), via 48 (Askvik et al 1988) til 49 (Baldersheim & Øgård 1998).

Kjønnsmessig er kun 27% (samlet for begge målinger) av de administrative lederne kvinner, og bare 4% av rådmennene er kvinner. Totalt sett er disse tallene ganske like de som presenteres i Engelstad et al (2002), selv om andelen kvinnelige rådmenn på landsbasis ser ut til å være noe høyere (10%). Utdanningsmessig dominerer gruppen med en eller annen form for høyskole eller universitetsutdanning fullstendig. Hos Baldersheim & Øgård (1998:133) vises det til at gjennomsnittlig antall år utdanning er 17, noe som skulle tilsi 4-5 års utdanning etter videregående, noe som igjen stemmer godt med resultatene i denne undersøkelsen.

Til slutt kan vi sammenligne hvor de administrative lederne hadde sin forrige stilling med en tidligere undersøkelse, dog for 10 år siden. I denne undersøkelsen kommer omtrent 60% fra annen kommunal eller fylkeskommunal virksomhet, mens ca 15% kommer fra annen statlig virksomhet. Disse tallene er nesten identiske med tall rapportert i Jacobsen (1996a), selv om denne studien ligger mer enn 10 år bak i tid.

4.2.3 Oppsummering

Langs mange dimensjoner er både de kommunene som undersøkes, og de respondentene som er med i undersøkelsen, forholdsvis like andre norske kommuner. Men det er også betydelige avvik på enkelte områder. Politisk sammensetning i kommunestyret, med den høye andelen av representanter fra Kristelig Folkeparti avviker betydelig fra landet for øvrig.

Kvinnerepresentasjonen blant politikere er også betydelig lavere i Agder enn i landet for øvrig. Organisatorisk virker også Agderkommunene mer konservative, i den forstand at sektormodellen er mer utbredt her enn i resten av landet. Når det gjelder individuelle trekk ved respondentene ser det ut til at politikerne i utvalget har et noe lavere gjennomsnittlig utdanningsnivå, men ellers er det kun små avvik.

Muligheten for å generalisere til andre kommuner er selvfølgelig til stede, men det er selvfølgelig fullt mulig at disse kommunene avviker systematisk fra andre norske kommuner på flere trekk. Det har vært mye snakk om en ”sørlandskultur” (se for eksempel Knudsen & Skjeie 2002), noe som er vanskelig å verifisere eller falsifisere. Når det gjelder politikerne kan nok dette gjøre seg gjeldende, i og med at to tredjedeler av dem også er vokst opp i egen kommune. I den grad det finnes en slik særegen kultur i disse kommunene som skiller dem fra andre kommuner, så kan den finnes blant denne dominerende politikergruppen. Blant administrasjonen har vi sett at det er motsatt; de fleste har ikke vokst opp i den kommunen de arbeider i. Her er det mange ”utenbys fra”, noe som burde motvirke eventuelle tendenser til ”sørlandskultur” i administrasjonen. Dette er bare et eksempel på mulige skjevheter det er umulig å kontrollere for, og derfor bør man være forsiktig med å generalisere til landet for øvrig.

4.3 Begrepsmessig gyldighet – de uavhengige variablene

Et mål med avhandlingen er å forklare variasjon i et sett avhengige variabler som kan ses som indikasjoner på makt (interaksjon, preferanser, rolleoppfatning, tillit, opplevd press, konflikt/samarbeid og opplevd innflytelse til ulike aktører). For oversiktligheits skyld vil hver av de avhengige variablene bli behandlet hver for seg i de etterfølgende empiriske kapitler. Der vil også operasjonaliseringen av de avhengige variablene bli nærmere diskutert og problematisert. I alle disse påfølgende kapitlene vil det inngå et sett uavhengige variabler som antas å forklare en del variasjon. Operasjonaliseringen av disse vil bli gjennomgått i dette avsnittet. Spørsmålene som måler de teoretiske variablene finnes i spørreskjemaet i vedlegg 13 og 14.

4.3.1 Trekk ved aktørene – sosial og organisatorisk biografi

Av de individuelle trekkene ved respondentene er variablene kjønn, alder og utdanningsnivå målt på samme måte for både politikere og administratorer. Alder er målt på metrisk nivå. Utdanningsnivå er målt på ordinalt nivå, der laveste nivå (tallverdi 0) er 7 års utdanning og høyeste nivå (tallverdi 5) høyskole/universitet 4 år eller mer.

For politikerne ble partipolitisk tilhørighet målt gjennom et spørsmål om hvilket parti de representerer i kommunestyret. Når bare politikerne studeres er denne partiinndelingen uproblematisk. For å kunne behandle denne partivariabelen sammen med en analyse av både politikere og administrative ledere ble de administrative lederne omgjort til en gruppe slik at de å på en måte framstår som ”administrasjonspartiet”. Dette da kun i forståelsen av vi empirisk sammenligner administrative ledere som en homogen gruppe, i alle fall sett i

relasjon til de enkelte partipolitiske grupper. Hvorvidt politikerne kan sies å være medlemmer av den ”styrende koalisjonen” eller ikke blir målt gjennom om respondenten oppgir å ha samme parti som ordfører eller varaordfører i sin kommune. Dette er et ganske grovt mål fordi koalisjoner i kommunestyre ofte vil inkludere flere partier enn kun de to partiene som ordfører og varaordfører kan representere. En fare er altså at vi dermed definerer enkelte politikere utenfor den styrende koalisjonen, selv om de muligens kan være medlemmer. Men det er i alle fall sikkert at de som har samme parti som ordfører eller varaordfører er en del av den styrende koalisjonen.

Ansiennitet ble målt på noe forskjellige måter for politikere og administrative ledere. I administrasjonen ble det målt gjennom et spørsmål om hvor lenge man hadde vært ansatt i kommunen og et annet om hvor lenge man hadde vært ansatt i stillingen (antall år, metrisk). I etterkant ble ansiennitet i kommunen vurdert som det mest interessante målet, da de fleste hypoteser om administrativ ansiennitet er knyttet sosialisering til kommunal virksomhet og ikke til en spesifikk stilling. De to spørsmålene er tett korrelert (pearsons $r = 0,54$, sig le 0,000), så de måler også i stor grad det samme fenomenet. Politisk ansiennitet ble målt gjennom antall perioder politikerne hadde i kommunestyret før denne perioden (1999-2003). Dette var målt ordinalt, fra ”første periode” – tallverdi = 0 - til ”tre perioder eller mer” – tallverdi 3. For analysene av politikerne vil denne variabelen bli dikotomisert. Dette ut fra en antakelse om at den bratteste læringskurven for en politiker – i alle fall i forhold til administrasjonen – vil finne sted i den første perioden som politiker i kommunestyret. Erfaringsforskjellene mellom en politiker i andre og tredje periode antas å være betydelig mindre enn forskjellen mellom politikere i første og andre periode.

Administrativ og politisk ansiennitet er altså ikke det samme, men det er likevel interessant å kunne sammenligne hvorvidt erfaring som politiker og administrativ leder kan påvirke flere av de avhengige variablene. For å kunne sammenligne direkte ble de to variablene for ansiennitet standardisert til å variere mellom 0 (kort ansiennitet) til 1 (lang ansiennitet). Dette ble gjort ved å dividere begge variabler med maksimalverdien (42 års ansiennitet for administrative ledere, verdien 3 – 3 perioder eller flere i kommunestyret – for politikernes vedkommende). Denne variabelen må ikke tolkes som ansiennitet i år, men som et forenklet uttrykk for ”lang” eller ”kort” ansiennitet i kommunen og i kommunestyret. Målingene har også den svakhet at de ikke fanger begrepet ansiennitet opp på noen perfekt måte. Politikere kan ha lang politisk erfaring fra ulike politiske utvalg i kommunen, og derfor være relativt ”garvede” når de kommer inn i kommunestyret. Administrative ledere kan ha kort ansiennitet i kommunen, men ha lang erfaring fra en annen kommune.

Tilknytning til kommunen ble målt gjennom et spørsmål om hvorvidt de er oppvokst i kommunen eller ikke. Også dette et nokså grovt mål da mange kan ha hatt lange perioder borte fra kommunen. Likevel kan det antas at nettopp den tidlige sosialisering i oppveksten er det som kanskje har mest effekt på mer grunnleggende identiteter, som her identitet med en kommune.

Yrkessektor ble målt forskjellig for politikere og administrative ledere. Lederne er jo per definisjon, gjennom sin jobb, ansatt i offentlig sektor. Derfor måtte vi få fram hvilken erfaring (historie) de har fra privat virksomhet. Det ble antatt at man må ha jobbet en viss tid i en sektor for å tilegne seg denne sektorens måte å se tingene på, derfor ble det stilt et spørsmål om man hadde arbeidet i privat bedrift mer enn 3 år sammenhengende. For politikerne er dette enklere, all den tid politikk for de fleste er en deltidsbeskjeftigelse. Her ble det trukket et skille mellom ulike typer offentlig virksomhet (stat, fylkeskommune, kommune) og privat bedrift. For å rendyrke erfaringer fra private bedrifter ble de som er studenter, arbeidsledige eller hjemmевærende gruppert sammen med de som jobbet i offentlig sektor. Grunnen til å lage en slik ”uren” kategori er at man da får en dikotom variabel som kan brukes direkte i senere analyser. For å kunne sammenligne politikere og administratorer direkte ble det

opprettet en variabel der administratorer med sammenhengende erfaring på minst 3 år fra privat bedrift ble gruppert sammen med politikere med sin hovedbeskjeftigelse i private bedrifter.

Hvorvidt man har erfaring fra den andre sfæren ble for politikerne målt gjennom svaralternativet om man var ansatt i egen kommune, mens det for administratorene ble målt gjennom tre spørsmål knyttet til om man a) hadde vært kommunepolitiker tidligere, b) hadde vært kommunepolitiker i egen kommune tidligere og/eller b) var kommunepolitiker i dag i den kommunen du arbeider i. Disse tre spørsmålene ble slått sammen til en dikotomi, der man scorer 1 hvis man har en eller annen av de tre formene for politisk erfaring, 0 hvis man er helt uten politisk erfaring. I etterkant er det en svakhet at det ikke ble spurt om man også i dag var kommunepolitiker i en annen kommune enn den man jobbet i, men denne svakheten må sies å være liten. Det ble også laget en felles variabel for politikere og administratorer kalt ”erfaring fra den andre sfæren”, en variabel som vil bli brukt i flere av de påfølgende analyser.

Siden sentralitet er ikke et enkelt, kanskje heller ikke et endimensjonalt begrep, vil jeg benytte meg av flere ulike enkeltmål for å måle dette ene begrepet. Politisk sentralitet kan måles ved hjelp av følgende elementer:

- sentralitet i partiet målt ved om personen hadde kumulert plass på valglistene og ved hvor mange år personen hadde vært medlem av partiet
- sentralitet i kommunen er målt gjennom formell posisjon (ordfører eller ikke, leder av hovedutvalg eller ikke, medlem av formannskap eller lignende eller ikke, samt antall perioder i kommunestyret).

Disse forholdene måler ulike typer sentralitet, og i analysene der kun politikerne trekkes inn vil de enkelte variablene bli benyttet hver for seg. Men det er også interessant å kunne sammenligne sentralitet direkte mellom politikere og administratorer, noe som krever at man utvikler et standardisert mål som fanger opp sentralitetsfenomenet. For politikerne blir sentralitet blir da ansett å være en sum av de variabler vi har beskrevet tidligere. Dette kan støttes opp av en empirisk analyse som viser relativt høye korrelasjoner mellom de ulike indikatorene (se vedlegg 15).

For å fange opp graden av sentralitet vil jeg skape en sentralitetsindeks. Et problem er at variablene er på ulike målenivå, og ikke direkte kan slås sammen. Antall år i partiet og frikjøp i prosent har stor variasjonsbredde, perioder i kommunestyret har variasjonsbredde 0-3, mens de andre variablene bare har variasjonsbredde på 0-1. Hvis variablene bare ble slått direkte sammen ville de variabler med størst variasjonsbredde veie mye tyngre enn de med liten variasjonsbredde. For eksempel ville en som var 100% frikjøpt få en score på 100 for denne variablene, men bare en score på 1 for å være ordfører eller varaordfører. For at alle variablene i en indeks skal veie noenlunde likt ble variabelen frikjøp tredelt (0 = intet frikjøp, 1 = frikjøp 1-49%, 2=frikjøp 50% eller mer).

Antall år i partiet er antakeligvis et mål på partipolitisk sentralitet, og det virker rimelig å anta at jo lenger man har deltatt, desto mer sentral er man. Her må det tas flere forbehold (å være med ekstremt lenge kan bety at man betraktes som ”pensjonist”, mens personer med få år på baken kan være politiske ”kometer” og dermed meget sentrale), men jeg peker bare på at dette kun er et mål av flere i en indeks. For å begrense variasjonsbredden på denne variabelen ble respondentene delt inn i tre like store grupper. De laveste 35% av politikerne hadde en partiansiennitet på 0 til og med 7 år, de neste 35% fra 8 til og med 17 år, mens den siste gruppen hadde vært partimedlemmer 18 år eller mer. Dermed er denne variabelen omkodet slik at tallverdien 0 = 0-5 år, 1 = 6- 17 år og 2 = 18 år eller mer. Maksimal score på sentralitetsindeksen får politikerne hvis a) de er ordfører (1), b) leder av hovedutvalg eller lignende (1), c) medlem i formannskap eller lignende (1), d) har mer enn 17 år i partiet (2), e) er frikjøpt 50% eller mer (2) og f) sto på kumulert plass (1). Dette gir en maksimumsscore på 8, og et minimum på 0. For ikke å miste for mange respondenter -

missing verdi på en av variablene som inngår i indeksen fører til ekskludering fra hele indeksen - satte vi inn gjennomsnittsverdi for hvert enkeltspørsmål i indeksen.

Også for administrasjonen er det interessant å beregne en sentralitetsindeks. Sentralitet er for administrasjonens vedkommende lettere å beregne enn for politikere. For det første har man i administrasjonen et hierarki, slik at sentralitet er tett knyttet til stillingsnivå. Som vi tidligere har nevnt, opererer vi i denne undersøkelsen med tre stillingsnivåer. I tillegg er også ulike stillinger plassert med ulik administrativ sentralitet. Dette uttrykkes i blant annet i uttrykket om at de som arbeider i staben rundt rådmannen ofte kalles for "sentraladministrasjonen". Dermed skiller vi sentralitet i denne undersøkelsen også mellom de som arbeider i tjenesteytende deler av administrasjonen, og dem som arbeider i "sentraladministrasjonen".

Det var intet direkte spørsmål i spørreskjemaet om hvorvidt den enkelte tilhørte en etat eller sentraladministrasjonen, og dette er heller ikke blitt registrert ved innlegging av data. Vi må altså finne en måte å "luke ut" de som ikke inngår i sentraladministrasjonen, noe jeg har gjort ved å kombinere opplysninger om arbeidsoppgave og stillingstype. Fagledere og etatssjefer er per definisjon ikke en del av sentraladministrasjonen. På motsatt side kan vi si at de som har svart kontorsjef og rådmann per definisjon er en del av sentraladministrasjonen. Det springende punkt er hvor vi skal plassere de som driver med økonomi, plan, og lignende støtteoppgaver. De fleste av disse vil tilhøre sentraladministrasjonen. Her antar vi at de som tilhører en fagetat vil ha svart at de arbeider med administrative oppgaver i tillegg til de oppgaver sektoren har ansvar for. Dermed plasserer vi i det følgende de som kun har oppgitt at de arbeider med ren administrasjon, og er ledere/konsulenter i sentraladministrasjonen. Variabelen er dikotom, der verdien 1 signaliserer arbeid i sentraladministrasjonen av kommunen. Vi antar nå at sentraliteten øker med økende stillingsnivå, og at ansatte i sentraladministrasjonen er mer sentrale enn de som jobber med tjenesteytende virksomhet. Dermed lager vi en summativ skala av variablene stillingsnivå (0 = Fagleder/soneleder/ institusjonsleder/ personal-/organisasjons-/informasjons-/EDB-sjef/konsulent, 1 = Etatssjef/kommunalsjef/direktør/ Økonomi/plansjef/konsulent/ Kontorsjef/ administrasjonsdirektør og 2 = Administrasjonssjef/assisterende) og ansettelsessted i kommunen (0 = sektor/tjenesteyting, 1 = sentraladministrasjon). De mest sentrale vil dermed oppnå verdien 3, de minst sentrale verdien 0. For å unngå å miste for mange manglende verdier byttet vi ut missing verdier med gjennomsnittet på det enkelte spørsmål som inngår i den summativ indeksen. For å kunne sammenligne direkte med politisk sentralitet ble begge variablene "politisk sentralitet" og "administrativ sentralitet" standardisert ved å dividere på maksimal verdi (3 for administratorer, 8 for politikere) til å variere mellom 0 og 1, der 1 signaliserer høy sentralitet.

En sentral variabel er også hovedarbeidsområde. Selv om det er blitt større variasjoner i spesialområder etter "løsrikingen" fra hovedutvalgsmodellen på politisk nivå og fra sektormodellen på administrativt nivå (Vabo 2002a), er det høyst sannsynlig enda en viss form for spesialisering. Både politikere og administratorer ble derfor bedt om å velge mellom et stort antall arbeidsoppgaver med hensyn på hva som var deres hovedarbeidsområde. Inndelingen i arbeidsoppgaver var noe forskjellig fra politikere og administratorer, nettopp fordi det finnes oppgaver på administrativt nivå som bare i liten grad gjenspeiles på politisk nivå (for eksempel innkjøp og IT). Det kan virke som at spesialiseringen i administrasjonen er noe sterkere enn for politikernes vedkommende. Dette ser vi at gjennomsnittlig antall hovedoppgaver i administrasjonen (2,2 begge år) er lavere enn for politikerne (der gjennomsnittet ligger mellom 2,4 og 2,5) (se vedlegg 16). Sistnevnte forskjeller kan forøvrig også skyldes ulike inndelinger.

For å kunne redusere antallet arbeidsområder ble det for begge gruppene kjørt korrelasjoner mellom de ulike arbeidsoppgaver, samt en faktoranalyse av de samme forhold.

Hver enkelt variabel er en dummy, der 1 indikerer at man arbeider med det aktuelle feltet. Disse analysene er vist i vedlegg 17 (for politikerne) og 18 (for administrative ledere). Analysene gir noen klare svar, og noen uklare. For både politikere og administratorer er det klare tendenser til en spesialisering innen a) skole, undervisning og barnehager og b) helse- og sosialsaker. Det er også en tendens til at administrative oppgaver utgjør et eget spesialiseringsfelt. Her må det bemerkes at økonomi, personal og administrasjon er noe de fleste ledere (og mange politikere) ser ut til å ha i tillegg til andre oppgaver, noe som klart skyldes at dette er oppgaver som er integrert i all virksomhet. I denne avhandlingen er kun de som oppgir at de arbeider med et administrativt område, og som ikke i tillegg krysser av for at de arbeider med en tjenesteytende virksomhet, som er plassert i det som videre vil bli kalt "ren administrasjon". Nærings-, landbruks- og tekniske saker er også relativt vanskelig å plassere, noe som klart skyldes ulike organiseringer i kommunene (se vedlegg 17). For enkelhets skyld ble nærings saker og landbrukssaker slått sammen til ett arbeidsområde, av den hovedgrunn at i de mange rurale kommuner i undersøkelsen, så er landbruk kanskje det viktigste næringsgrunnlaget. Tekniske saker ble skilt ut som et eget område. Kultursaker er også vanskelig å empirisk skille klart ut som en egen sektor, men her ble det tatt et valg der dette ble gjort. Svakheten med denne inndelingen er at den ikke representerer den "sanne" spesialiseringen blant respondentene. Med all den variasjon vi finner i organisatorisk spesialisering mellom kommunene er det heller ikke mulig å få en perfekt gjenspeiling av dette. Arbeidsområdene må dermed ikke tolkes som "rene" spesialiseringer, men mer som hvor hovedvekten av respondentens oppgaver ligger.

En kort beskrivelse av for de overfor drøftede variablene slik de vil inngå i den påfølgende kvantitative analysen er gjengitt i tabell 4.3. Deskriptiv statistikk for henholdsvis politikere, administrative ledere og for begge gruppene samlet på de samme variablene er gitt i vedlegg 19.

Tabell 4.3: Koding av de uavhengige variabler knyttet til sosial og organisatorisk biografi

VARIABEL	KODING
Kjønn	0 = kvinne, 1 = mann
Alder	År
Utdanningsnivå	0 = 7-årig skole eller lavere,
Ansiennitet (begge grupper, standardisert)	0 = kort ansiennitet, 1 = lang ansiennitet
Ansiennitet (politikere)	0 = første periode, 1 = to eller flere perioder
Administrator-politiker	0 = administrator, 1 = politiker
Partipolitisk tilhørighet	1 = tilhører indikerte parti, 0 = andre partier
Tilhører styrende koalisjon (politikere)	1 = samme parti som ordfører/varaordfører, 0 = forskjellig parti fra ordfører/varaordfører
Tilknytning til kommunen	1 = oppvokst i kommunen, 0 = ikke oppvokst i kommunen
Yrkessektor	0 = offentlig sektor, 1 = privat sektor
Erfaring fra politikk-administrasjon	0 = ikke erfaring fra den andre sfæren, 1 = erfaring fra den andre sfæren
Sentralitet (standardisert)	0 = perifer, 1 = sentral
Hovedarbeidsområde	1 = angitt område, 0 = andre områder

4.3.2 Trekk ved indre kontekst

Angående prinsipp for organisering er det to forhold som antas å kunne ha effekt på undersøkelsens avhengige variabler, nemlig hvorvidt man befinner seg innenfor en "flat

struktur” (resultatenhetsmodell) og hvorvidt man befinner seg innenfor en klassisk sektormodell eller en annen modell. Den første modellen går først og fremst på den vertikale dimensjonen ved at man tar bort et ledd med mellomledere, delegerer myndighet til operativt nivå og styrer gjennom budsjettammer og definerte resultatkriterier. Dette kan tenkes å påvirke interaksjonen mellom nivåene. Den andre distinksjonen går mer på det horisontale plan, hvordan oppgaver er gruppert, og vil først og fremst kunne tenkes å påvirke graden av sektorisering – knyttet til prioritering av saksfelt – i kommunene. Det ble dermed konstruert to variabler. Første variabel deler kommunene inn i to grupper, der en gruppe definerer seg selv som resultatenhetsmodellen, mens de andre har valgt et annet prinsipp. Andre variabel deler også kommunene inn i to grupper, men da etter om kommunen har en klassisk sektormodell eller ikke. Som nevnt tidligere skjuler disse egenklassifiseringene til dels store variasjoner, og variablene vil derfor kun være grove indikatorer på ulike organisasjonsmodeller.

Organisasjonens størrelse ville vært naturlig å måle i antall ansatte (heltidsekvivalenter). Dette må likevel veies mot ønsket om også å inkludere kommunestørrelse målt i antall innbyggere som en relevant variabel. Disse to variablene er på landsnivå omtrent perfekt korrelert (pearsons $r=0,994$ i et utvalg av 212 kommuner), noe som betyr at man like gjerne bare kan benytte en av variablene. I denne undersøkelsen har jeg valgt kommunestørrelse som indikator. I praksis betyr dette at denne variabelen vil bli tolket som indikator for ulike fenomener, alt av hva slags analytisk kontekst den inngår i. Når den brukes i analyser av interaksjon mellom politikere og administratorer vil det tolkes som organisasjonsstørrelse, mens når jeg analyserer oppfatning av ulike aktørers innflytelse i kommunen så vil variabelen tolkes som kommunestørrelse.

Kommunestyrets størrelse blir målt enkelt gjennom antall representanter, mens antall partier er antallet politiske partier som er registrert i kommunestyret. Begge disse variablene brukes som indikatorer på spredning i kommunestyret. I tillegg er det interessant å trekke inn graden av politisk konsentrasjon. Her beregnet jeg den normerte modalprosenten for hver av de involverte kommunene. Denne varierer som tidligere nevnt mellom 0 og 100, der 100 betyr at alle representantene tilhører ett parti, mens tallverdien 0 betyr at alle partier har like mange representanter. Stabilitet ble målt gjennom hvorvidt man hadde skiftet ut ordfører og/eller varaordfører ved valget i 1999. Hvem som innehar disse posisjonene er en relativt sikker indikasjon på det politiske flertallet i kommunen. I den grad begge disse posisjonene fylles med personer fra andre partier vil det også bety et betydelig politisk skifte, mens hvis det fortsetter med personer fra samme parti så tolkes det som en stabil situasjon. Variabelen defineres her som ordinal der tallverdien 1 indikerer turbulens (begge posisjoner skiftet ut) til verdien 4 indikerer stor stabilitet (ingen skiftet ut). Å skifte ut ordfører antas å være et noe mer radikalt skift enn det å bare skifte varaordfører, så derfor gis disse to situasjonene tallverdiene henholdsvis 2 og 3. Dette er selvfølgelig et ganske grovt mål på politisk skifte. Politiske skifter kan selvfølgelig skje selv om begge disse posisjonene forblir de samme, og utskifting av posisjoner trenger ikke nødvendigvis bety politiske omveltninger.

Variabelen økonomisk ”slakk” eller ”slingringsmonn” finnes det ingen klar empirisk og operasjonell definisjon på. Derfor må det benyttes en eller annen indikator knyttet til kommunens økonomi, enten inntekter, utgifter eller resultater. Det enkleste målet er inntekter per innbygger. Dette sier ikke noe om hvor presset kommunens økonomi er fordi det ikke sier noe om utgifter. Et annet mye brukt mål er kommunens frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd) per innbygger eller frie inntekter korrigert for utgiftsbehov (etter inntektsmodellen) i forhold til landsgjennomsnittet. I et utvalg på 213 kommuner, der de 30 kommunene i undersøkelsen inngår, er disse indikatorene svært høyt korrelert med inntekter per innbygger (henholdsvis pearsons r 0,86 og 0,88), og måler derfor i stor grad det samme fenomenet. Det kunne også vært benyttet andre mål som brutto og netto driftsresultat (forholdet mellom kommunens inntekter og utgifter) og lånegjeld per innbygger. Begge disse

målene er også svært høyt korrelert med inntekter per innbygger (St. prp. Nr. 64 (2001-2002)). På grunn av de høye korrelasjonene, og at de ulike mål i stor grad ser ut til å måle det samme fenomenet, er den enkleste indikatoren – inntekter per innbygger – benyttet i denne undersøkelsen.

Deskriptiv statistikk for de kontekstuelle variablene finnes i vedlegg 20. Da avvikene på disse forholdene kun var marginale (ikke signifikante) mellom politikere og administratorutvalgene, presenteres disse data kun for utvalget under ett.

4.3.3 Reliabilitet

Spørsmålet om troverdighet (reliabilitet) kan knyttes til flere forhold. Et viktig forhold er frafallet, noe som er diskutert tidligere, og der konklusjonen er at frafallet – langs de variabler man kan sjekke det – viser få tegn på systematiske frafall. Et annet sentralt forhold er hvorvidt svar på spørsmål i et spørreskjema avspeiler ”reelle” forhold – menneskers faktiske opplevelse av en situasjon eller et forhold/fenomen – eller om de krysser av i ”hytt og vær”. Et tredje sentralt forhold er om analyseteknikkene som benyttes er egnet til avdekke de eventuelle mønstre som finnes i datamaterialet. Et fjerde sentralt forhold er knyttet til eventuelle problemer knyttet til den statistiske analysen, her spesielt den multivariate, der ikke-linearitet, kollinearitet og multikollinearitet kan være et problem.

Det første problemet dreier seg i stor grad om stabiliteten i svar (Jacobsen 1999c). Den klassiske måten å teste dette på er gjennom test-retestundersøkelser, der man gjentar identiske undersøkelser med et visst mellomrom og så undersøker stabiliteten i svarene. Problemet her er tidsintervallet mellom undersøkelsene. Hvis tidsintervallet blir for langt, er det rimelig å anta at det faktisk har skjedd reelle endringer, og derfor at eventuell lav stabilitet i svar gjenspeiler dette heller enn avkryssing i ”hytt og vær”. I denne undersøkelsen er det foretatt to undersøkelser med omtrent tre års mellomrom, noe som skulle gi store rom for faktiske endringer. Det er likevel flere forhold vi kan anta vil være stabile i en slik periode, og spesielt vil det gjelde spørsmål som går direkte på respondentenes sosiale og organisatoriske bakgrunn. Stabilitet i svar bør egentlig testes på individnivå, noe det på grunn av anonymisering og noen variasjon i utvalgene på de to tidspunktene er umulig å gjøre. Stabilitet i svar på aggregert nivå er dermed kun en svak sjekk på hvorvidt det også er stabilitet på individnivå.

Det er vanskelig å klart si hva som utgjør stabilitet, men vi kan i alle fall si noe om hva som vil indikere stor instabilitet i svarene. For det første gjelder det der korrelasjoner skifter mellom å være signifikante til å bli ikke-signifikante eller omvendt. For det andre der korrelasjonens fortegn skifter. Det siste må modereres noe, nemlig fordi korrelasjoner nær 0 lett kan skifte fortegn. Et dramatisk skift vil jeg derfor sette til når en korrelasjon i første måling på 0,10 eller høyere skifter fortegn. Siden økt størrelse på utvalget vil øke sannsynligheten for stabile resultater (eventuell skift på individnivå vil oppveie hverandre) ble det kjørt korrelasjoner mellom alle bakgrunnsvariablene som ble gjennomgått i forrige kapittel separat for politikere og administratorer. For politikerne kjørte jeg bivariate korrelasjoner mellom alle bakgrunnsvariabler, variabler knyttet til arbeidsfelt og politisk parti separat for begge målinger (se vedlegg 21). Dette ga en total mengde på 357 bivariate korrelasjoner. 15% av korrelasjonen hadde gått fra signifikante til ikke signifikante, eller vice versa, mens bare 6% hadde skiftet fortegn innenfor rammene satt på at størrelsen skulle være minst fra en korrelasjon på 0,10 eller høyere. For administrative ledere ledet den samme analysen til 160 korrelasjoner (se vedlegg 21). Her skiftet 19% fra signifikant til ikke signifikant eller omvendt, mens 8% skiftet fortegn. Når de kommunestrukturelle variablene korreleres mot seg selv, samt mot politikeres og administrative lederes bakgrunn gir det en total på 257 bivariate korrelasjoner, hvorav 10% gikk fra signifikant til ikke signifikant eller

motsatt og ingen skiftet fortegn. Når vi ser politikere og administratorer samlet og kjører alle bakgrunnsvariabler og kommunestrukturelle variabler mot seg selv og hverandre gir det en total på 273 korrelasjoner (se vedlegg 21). Her gikk 18% fra signifikant til ikke-signifikant eller motsatt, mens ingen skiftet fortegn. Det er altså en viss instabilitet når det gjelder signifikans, men lite når det gjelder fortegn. Går vi nærmere inn i instabiliteten, viser to forhold seg ganske klart. De fleste skifter er der man går fra en relativt høy korrelasjon i en periode (på grensen til signifikant), og til en svak signifikans i neste periode (eller motsatt). Det andre forholdet er knyttet til at endring faktisk kan ha skjedd på enkelte områder, for eksempel knyttet til politisk organisering og arbeidsoppgaver. Der vi ikke skulle forvente noen endring er på korrelasjoner mellom kommunestrukturelle trekk og mellom bakgrunnsvariablene. På de kommunestrukturelle trekk (totalt 35 korrelasjoner) er det bare en korrelasjon som går fra signifikant til ikke signifikant, og ingen som skifter fortegn. Når det gjelder korrelasjoner mellom bakgrunnsvariabler for politikere er det totalt 21 korrelasjoner hvorav 2 går fra signifikante til ikke signifikante og ingen skifter fortegn. Tallene for administratorene er omtrent de samme. Altså er stabiliteten her betydelig høyere enn på områder der man faktisk kan forvente enkelte endringer i perioden.

Data i undersøkelsen omhandler enheter på tre analytisk ulike nivåer, nemlig individ-, organisasjons- og kommunenivå. Dette bringer inn et interessant metodisk aspekt: Hvordan skal man analysere variabler på ulike nivåer i en og samme analyse. To muligheter finnes. Det ene er å aggregere alle opplysninger til kommunenivå, og dermed i stedet for å snakke om variabelen kjønn, så ville jeg heller snakke om "andel kvinner" i en kommune, og lignende. Dette ville for det første kreve et visst antall aggregerte enheter for at jeg skulle kunne foreta en fornuftig statistisk analyse. Her er det bare 30, noe som ville begrense analysemulighetene sterkt. I tillegg vil en slik aggregering være teoretisk tvilsom. Det betyr at vi også måtte kunne operere med "kommunesynspunkter" på for eksempel innføring av fritt skolevalg. Dette kunne vært interessant hvis man antok at de mest interessante variasjoner var mellom kommuner, og ikke mellom individer eller grupper av individer med et visst fellestrekk. Slike antagelser er ikke med i denne avhandlingen.

Den andre muligheten, som er valgt, er å disaggregere variabler på kommunenivå og organisasjonsnivå til individnivå. Dette er teoretisk forsvarlig, i all den tid at trekk ved konteksten nettopp tenkes å legge føringer på det enkelte individ. Variasjoner i kontekst forventes dermed å slå ut på individuell atferd, noe vi får fram ved å kombinere ulike analysenivå på denne måten. Men dermed må man være ytterst forsiktig når man korrelerer de enkelte strukturelle variabler med hverandre innenfor rammene av dette datasettet. Korrelasjonene vil variere etter hvor mange enheter som tilordnes en strukturell verdi. For å kunne si noe fornuftig om enheter på kollektivt nivå, må man ha kollektive enheter, ellers gjør man en aggregeringsfeil (se Jacobsen 2000). Å tilordne strukturelle variabler til individer begrenser altså analysen til individnivå. Et kort eksempel: Hvis vi korrelerer kjønn (der mann er høy verdi) og kommunestørrelse på individnivå, og for eksempel får en positiv korrelasjon, så kan ikke denne brukes til å komme med et utsagn om trekk ved kommunene. Vi kan ikke si at det er "flere menn i store enn i små kommuner". Det eneste en slik korrelasjon sier er at "det er flere menn enn kvinner i utvalget som kommer fra store kommuner". Derimot er det høyst interessant og riktig å korrelere for eksempel kommunestørrelse og synspunkt på innføring av fritt skolevalg. En positiv korrelasjon mellom disse variablene kan brukes til å si at respondenter i større kommuner er mer positive til fritt skolevalg enn respondenter i små kommuner. Det er nettopp denne typen utsagn jeg er interessert i.

Dette gjelder også delvis som begrunnelse for ikke å velge en mer kompleks "flernivåanalyse" (MLA eller Multi Level Analysis, se Hox 1995). En slik analyse ville tatt mer hensyn til at variablene i analysene relaterer seg til enheter på ulike analysenivå. Det er snakk om individer som befinner seg i organisatoriske enheter som igjen befinner seg i større

organisasjoner som igjen til slutt befinner seg i kommuner. Alle data i denne undersøkelsen er disaggregert til individnivå. Dette er neppe teoretisk suspekt, men kan medføre en viss fare for at variabler på kollektivt nivå ”teller for mye”, og dermed øke faren for spuriøse effekter (Hox 1995:6). Metoden forutsetter likevel en teoretisk antagelse om det skal foreligge relativt sterke korrelasjoner innad i grupper på ulike analysenivåer, eller – relatert til denne undersøkelsen – at det vil være relativt store forskjeller mellom forholdet mellom politikk og administrasjon i ulike kommuner og mellom ulike organisasjoner. I analysen er det likevel åpnet for at spesielt kommunale forskjeller kan forekomme, og dermed er det – før det foretas en analyse av samtlige respondenter på aggregert nivå – foretatt analyser av eventuelle forskjeller mellom kommuner. Dette er gjort gjennom en multivariat variansanalyse (MANOVA) der gjennomsnittsforskjeller mellom kommuner er hovedfokuset.

De multivariate analysene vil basere seg på to hovedteknikker: faktoranalyse og regresjonsanalyse. Andre alternative analyseteknikker kunne vært mulige. I faktoranalysen velges Principal Component metode, også ofte kalt en ”utforskende” tilnærming. Det vil si at det her trekkes ut et sett faktorer fra et større datamateriale. Metoden er i stor grad ateoretisk, i det den bare trekker ut variabler som korrelerer med en underliggende faktor. Et alternativ er å kjøre en mer bekreftende faktoranalyse, der man teoretisk og a-priori definerer hvilke variabler som skal inngå i en faktor. I praksis blir begge deler benyttet, selv om Principal Component er selve teknikken som benyttes. Spørsmålene (variablene) er teoretisk fundert, og der faktoranalysen fører til et annet resultat enn det som teoretisk forventes vil alternative analyser bli kjørt. Disse vil bli rapportert løpende. Fordelen med en utforskende metode er at man i mange sammenhenger blir tvunget til å tenke gjennom på nytt sine a-priori antagelser. Siden målet med faktoranalysen i hovedsak er å forenkle data, i tillegg til å teste hvorvidt antagelser får empirisk støtte eller ikke, har jeg valgt å rotere løsningene for å få så klare faktorer som mulig. Her er enkleste form brukt - varimax – som antar at faktorene står horisontalt i forhold til hverandre (er ukorrelert). Andre, mer komplekse roteringer kunne vært benyttet, men siden jeg ikke har noen teoretisk antagelse om at ulike faktorer skal være korrelert og eventuelt hvordan, velger jeg den enkleste formen. Enkelhet er også valgt som bærende prinsipp når det gjelder konstruksjon av indekser. Her kunne jeg benyttet faktorscores, som muligens ville gitt et litt riktigere empirisk bilde av datamaterialet. Disse er likevel vanskeligere å gi en substansiell og enkel fortolkning, noe jeg mener bør ha førsterang i et materiale der data i all hovedsak er på ordinalt nivå.

Videre benyttes multipl regressjon med Ordinary Least Squares og lineær metode. Nok en gang står enkelhet sentralt. Det ligger ingen teoretiske antagelser om ikke-lineære sammenhenger, og i mange tilfeller vil ikke det være lett å tenke seg heller. Igjen bør det understrekes at alle de avhengige variabler som benyttes i analysen i bunn og grunn er kvalitative. Dermed bør den multiple analysen i beste fall ha som mål å avdekke regulariteter og tendenser, ikke eksakte estimater som uttrykker at ”tilliten øker med 0,3 standardavvik per antall år man har vært ansatt i en stilling”. Slike tolkninger har kun mening der den avhengige variabelen er metrisk. Det sentrale i den multiple analysen er dermed å finne ut hvilke forhold som varierer sammen, hvilket fortegn og styrke de har, og dernest å forklare dette teoretisk slik at det kan sannsynliggjøres at man her snakker om sammenhenger og ikke bare tilfeldige samvariasjoner.

Vanlig regresjon er også foretrukket framfor mer komplekse analyseteknikker som strukturelle ligninger som for eksempel LISREL. Det er tre hovedgrunner til dette. Den viktigste er at analysen i denne avhandlingen ikke baserer seg på forhånd spesifiserte kausalmodeller med bakenforliggende, mellomliggende og avhengige variabler. Analysen er enklere, og baserer seg kun på et sett avhengige variabler, og flere uavhengige. Slik kan mange av regresjonskoeffisientene ofte med hell heller tolkes som ”kontrollerte korrelasjoner” enn som prediksjonseffekter. I tillegg baserer for eksempel LISREL seg på at

de fleste variabler som inngår i analysen er indekser bestående av flere enkeltvariabler. I denne analysen er det kun et fåtall slike variabler, og dermed forsvinner mye av poenget med LISREL. Den tredje grunnen er igjen enkelthet, i den forståelse at regresjon er fremdeles enklere å fremstille, og blir lettere forstått av andre.

Gjennom hele rapporten forsøker jeg å gjennomføre både såkalte ”små” og ”store” analyser. ”Små” analyser er enkle bivariate sammenligninger av for eksempel fordeling på synspunkter i to grupper, med tilhørende test av forskjell eller likhet, eller enkelt og greit en krystabell mellom en avhengig og den mest interessante uavhengige variabelen. Siden hovedpoenget med studien er å se på forskjeller og likheter mellom politikere og administratorer, vil den ”lille” analysen ofte innebære en enkel sammenligning av de to gruppene. ”Store” analyser vil da omhandle den samme avhengige variabelen, men vil inkludere flere kontrollvariabler for å se om en bivariat samvariasjon også opprettholdes under kontroll for andre forhold. Poenget med dette er – som Hellevik (2003) påpeker – at enkle analyser ofte vil vise hovedtendenser, tendenser som ofte kan ha en tendens til å ”drukne” i avanserte statistiske teknikker i mer komplekse analyser.

Den multivariate analysen, regresjonsanalysen, baserer seg blant annet på linearitet. Linearitet vil avhenge både av fordelingen på den enkelte variabel (univariat) og hvordan variablene korrelerer bi- og multivariat. Når det gjelder dummyvariabler og ordinale variabler kan ikke linearitetskravet si å være særlig relevant. Men for de metriske variabler som inngår i analysen er det interessant å se om kravet om normalfordeling er tilfredsstillt. En analyse av variablene kommunestørrelse, inntekt per innbygger, antall partier i kommunestyret og størrelse på kommunestyret viser at samtlige avviker fra normalitetskravet (Kolmogorov-Smirnov test, Lilliefoss korreksjon). Forsøk på transformasjon, omgjøring ved hjelp av den naturlige logaritmen, forbedrer ikke normaliteten. Derfor velges det å holde på de opprinnelige variabler som er enklere å tolke. Resultatene må dermed tolkes med det forbehold at det kan være brudd på kravet om linearitet i de multivariate analysene. Samtlige multivariate regresjoner som kjøres i de senere kapitler er blitt kjørt med både opprinnelige variabler og med logaritmiske omforminger, og kjøringene ga omtrent identiske resultater. Dette skulle tyde på at resultatene er ganske robuste (Hair et al 1992:69-70).

Kollinearitet og multikollinearitet kan delvis sjekkes ved å se på bivariate korrelasjoner. Svært høye korrelasjoner indikerer kollinearitet, og i slike tilfeller bør en av de høyt korrelerte variablene kuttes ut i videre analyse. Bivariate korrelasjoner høyere enn 0,8 bør føre til at man vurderer å kutte ut en av variablene fordi de da i stor grad måler det samme fenomenet. Korrelasjonsanalysene i vedlegg 21 viser ingen slike høye korrelasjoner mellom de uavhengige variablene. Unntakene er korrelasjonen mellom størrelse på kommune og størrelse på kommunestyre (vedlegg 21, tabell i) – noe som heller ikke er overraskende all den tid størrelsen på kommunestyret er lovregulert til å følge størrelsen på kommunen. En korrelasjon på kommunenivå av 212 kommuner viser også en korrelasjon mellom disse to variablene på .816 (sig = 000). Begge ligger like vel rett rundt ”cut-off pointet” på 0,8, er valgt beholdt. Variablene stillingsnivå og arbeidssted (sentraladministrasjon eller ikke) er også høyt korrelert med sentralitet, men det er uproblematisk så lenge disse enkeltvariablene nettopp inngår i sentralitetsvariabelen. Multikollinearitet vil bli kontrollert i hver av regresjonsanalysene gjennom Variance Inflation Factor (VIF), der en verdi på 10,0 vil antyde en så høy multikollinearitet at en av de uavhengige variablene bør kuttes ut (Hair et al 1992:48).

Et annet problem oppstår med multikollinearitet når vi lager et sett dikotome variabler ut av en og samme variabel. I analysen er det to slike, politisk parti og arbeidsområde. Spesielt den første er problematisk, fordi man enten er medlem av ett parti eller ikke. En indikasjon på multikollinearitet kan vi få ved å ta en av de uavhengige variablene og betrakte den som avhengig, og kjøre en regresjonsanalyse der de andre uavhengige variablene inngår (Lewis-Beck 1980). Hvis forklart varians er tett opp til 1,0 har vi sterk multikollinearitet.

Kjører vi regresjoner der ulike partitilhørigheter – medlemskap i ”administrasjonspartiet” inkludert – inngår som avhengig, og de andre partitilhørigheter som uavhengige får vi en R^2 på 1,0 i samtlige analyser. Dette betyr i praksis at vi må kutte ut et av partiene i den multivariate analysen. Når ”andre” for eksempel tas ut av regresjonsanalysene synker R^2 til mellom 0,70 og 0,78, noe som kan regnes som akseptabelt. I de senere regresjonsanalyser er det variabelen ”medlem av andre partier” som både har lavest bivariat korrelasjon og som har færrest signifikante regresjonskoeffisienter (dvs. ingen) i forhold til den avhengige. Selv om det er noe variasjon mellom analyser, er det valgt å gjøre et konsistent valg slik at ”andre partier” er kuttet ut i samtlige analyser. Dette er også teoretisk begrunnet ved at det er ingen godt begrunnede hypoteser knyttet til hvorfor akkurat tilhørighet til denne politiske grupperingen skulle ha noen effekt. En annen variabel som kan skape problemer er arbeidsområde. Derfor gjennomførte jeg samme type analyse som over for disse variablene. Resultatet er en forklart varians mellom 0,16 og 0,30, noe som antyder at for disse variablenes vedkommende er det ingen fare for sterk multikollinearitet.

I en multivariat analyse, der effekter av flere variabler analyseres samtidig, oppstår det fort et problem med såkalte ”missing-verdier”. En enhet det mangler opplysning av på en variabel faller ut av analysen, selv om enheten har fullt brukbare opplysninger på de andre variablene. Jo flere variabler, desto større blir dette problemet. For å unngå for stort frafall har jeg i det videre foretatt noen enkle operasjoner. For dikotome variabler innebærer det at de som har missing-verdi er gitt verdien 0 – null – der dette virker rimelig. Det betyr at dette *ikke* er blitt gjort på variablene ”kjønn”, ”oppvokst i kommunen eller ikke”, ”politisk erfaring” og en del andre variabler der det ikke med rimelighet kan antas at en respondent hører hjemme i en annen kategori. Når det derimot gjelder en del av de skapte dikotomiene rundt hovedarbeidsområde og partitilhørighet har jeg valgt å foreta denne justeringen. Det betyr at de som er ”missing” her, blir plassert i kategoriene ”andre arbeidsoppgaver” og ”andre partier”. Det er mulig at noen få enheter kan bli feilplassert på denne måten, men den faren vurderer jeg som mindre enn ulempen med frafall av enheter i analysen. Når det gjelder variabler på ordinalt og metrisk nivå er løsningen enklere. Her er manglende verdier lagt inn som gjennomsnittsverdi, noe som ikke påvirker den senere analysen i nevneverdig grad.

4.4 Noen avsluttende betraktninger

I drøftingen av maktbegrepet ble det påpekt at man vil trenge data fra flere ulike kilder og av flere ulike typer for å kunne gi et mer helhetlig perspektiv på det komplekse fenomenet. Det ville, som et minimum, kreve data om preferanser og uenighet, data om atferd (aktivisering av maktbaser) og om faktiske utfall (beslutninger, ressursfordeling, og lignende). Ideelt sett ville de tre elementene kreve ulike datagrunnlag. Preferanser vil antakeligvis best kunne måles gjennom å snakke med mennesker, enten via intervjuer eller spørreskjema. Atferd vil antakeligvis best kunne måles gjennom studier av atferd direkte (observasjon), mens utfall best kunne studeres ved å studere dokumenter (vedtak, ressursfordelinger, og lignende). I denne avhandlingen brukes kun en metode, nemlig spørreskjema, også for å måle de fenomener der dette er mindre egnet (atferd og resultater). En slik tilnærming har flere generelle svakheter som bør nevnes.

En slik svakhet er at spørreskjema blir overfladiske og ”kontekstløse” (Yin 1994), og at forskeren i stor grad styrer hva det i det hele tatt er relevant å uttale seg om for respondentene (Jacobsen 2000). Et annet problem er at spørreskjema er relativt uforpliktende, og at man vanskelig kan få respondenter til å foreta kompliserte avveielser ved en slik metode (se Schuman & Presser 1996). Videre er det dermed et problem – som for øvrig deles med alle metoder der man snakker med mennesker (intervjuer) – at mennesker sier noe, mens atferden deres er annerledes (Argyris & Schon 1978). Dette er spesielt problematisk når man

skal studere makt. Makt er for mange et negativt ladet begrep (Pfeffer 1997:155), og man vil derfor ikke gi inntrykk av at man selv utøver makt for å oppnå noe. Selv ikke overfor en frittstående forsker, og under lovnad om anonymitet. Dette er selvfølgelig knyttet til at bruk av makt slik det er definert foran, ofte antar en ikke-legitim form. I sine mest dramatiske former – utpressing og bevisst underslag av informasjon – vil denne formen for maktbruk være straffbar eller grunn til kraftige sanksjoner. At administrasjonen holder tilbake kritisk informasjon for politikerne stiller seg på samme måte som om regjeringen skulle holdt tilbake viktig informasjon fra Stortinget. Å inngå i politiske diskusjoner, foreta ”hestehandler” med politikere og å endre vedtak bevisst bryter med tunge uformelle normer for administrativ atferd (dette skal tas opp i mer detalj senere). At mennesker svarer strategisk er godt kjent både innenfor intervjuundersøkelser (se for eksempel Kvale 1997; Ryen 2004) og spørreskjemaundersøkelser (Mordal 1989; Schuman & Presser 1996). Derfor anbefaler de fleste at et forskningsideal er å operere med ulike kilder som er så uavhengige av hverandre som overhodet mulig. Ulike og uavhengige kilder vil kunne fungere som en korreks i forhold til hverandre (Jacobsen 2000).

Det unike med denne studien er at den ikke bare studerer en populasjon, men to: politikere og administratorer i samme kommuner. Dette åpner direkte for sammenligning av synspunkter på enkelte områder, samtidig som det åpner for en mulighet til å se på hvordan de to gruppene ser på hverandre. Maktbegrepet belyses dermed ikke bare gjennom en gruppes synspunkter, men gjennom to. De to gruppenes synspunkter kan dermed betraktes som en form for validitetskontroll. Hvis vi anlegger et ”popperiansk” ideal om intersubjektivitet som noe av det mest objektive vi kan oppnå i samfunnsvitenskapene, vil synspunkter fra ulike sider kunne fungere som en kontroll overfor hverandre. Hvis vi for eksempel spør begge grupper om hvem de mener har mest innflytelse i kommunen, og både politikere og administratorer rangerer ulike aktører likt, er det større sannsynlighet for at dette gir et ”objektivt” bilde av maktforhold enn hvis man bare hadde spurt en av gruppene. Enda viktigere er dette når man studerer maktforhold. Som nevnt over er det vanskelig å studere maktutøvelse gjennom å snakke med eller spørre mennesker, fordi de ofte vil oppfatte maktutøvelse som noe illegitimt. De kan dermed svare strategisk, og si noe annet enn det de faktisk gjør. Ved å spørre både de som forventes å utøve makt (i denne studien administrasjonen), og dem som er objektet for maktutøvelse (i denne studien politikerne), kan man sammenligne synspunktene. Hvis administrasjonen sier at de ikke utøver en eller flere former for makt, og politikernes svar sammenfaller med dette, kan man med større sikkerhet si at administrasjonen ikke utøver makt enn hvis man bare hadde spurt en av gruppene.

Det datagrunnlaget som benyttes i denne avhandlingen kan ikke si noe annet enn om subjektive oppfatninger av maktforhold. Dette er likevel en viktig tilnærming av flere grunner. Et subjektivt perspektiv på makt er viktig av flere grunner, og kan komplettere studier av såkalt ”objektiv makt” på flere punkter. Gioia & Sims (1983;7-8) trekker fram fire hovedgrunner til at man bør studere subjektiv makt:

- 1) Mennesker reagerer ikke alltid på utøvelse av objektiv makt, men reagerer i større grad ut fra subjektive oppfatninger av hvilke maktforhold som finnes og hvordan disse forventes å bli utøvd.
- 2) Fordelingen av makt er sjelden eller aldri klar og enkel å få tak for mennesker, og man må dermed foreta fortolkninger om hvem som har makt, hva slags makt de har, og hvordan de kan tenkes å utøve denne makten.
- 3) Subjektiv makt åpner for at mennesker som ikke nødvendigvis innehar formelle maktposisjoner eller har kontroll over konkrete ressurser, også kan ha makt, men da mer ut fra slags rykte personer og grupper har for å være mektige.

- 4) Å studere subjektiv makt innebærer også at man kan studere ulike kontekster, og hvordan disse påvirker oppfatninger omkring hvem som har makt og hvordan denne utøves.

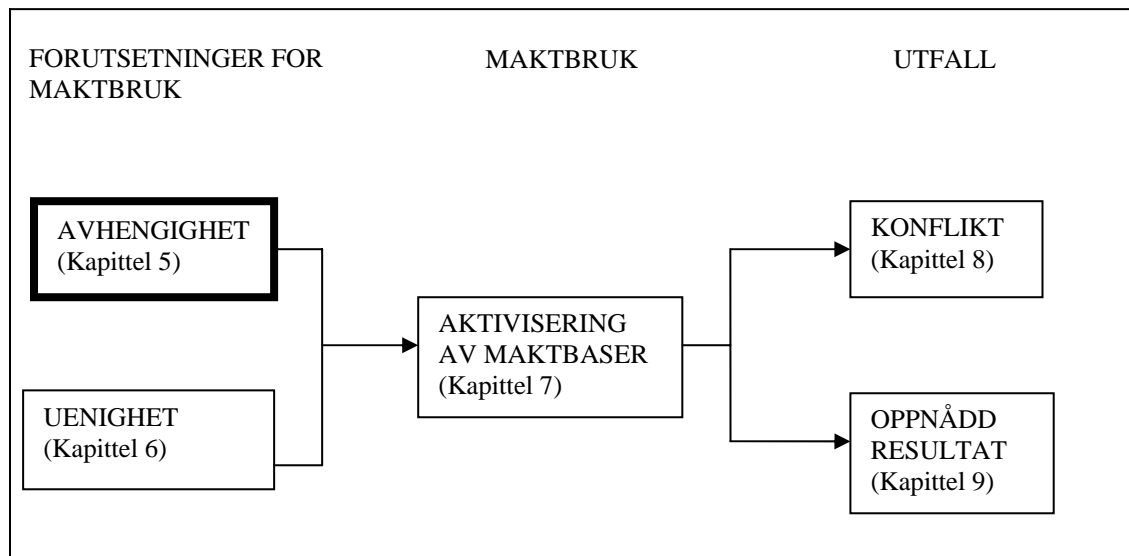
Gjennom en slik subjektiv tilnærming som er benyttet her kan man nettopp få tak i enkelte av disse forholdene, noe som ville være vanskelig gjennom andre tilnærminger alene. Samtidig knytter dermed undersøkelsen an til en fenomenologisk tilnærming (se Jacobsen 2006d for en utdyping), der det "objektive" fenomenet makt skyves i bakgrunnen til fordel for et perspektiv knyttet til hvordan elementer ved fenomenet makt oppfattes av ulike mennesker. Nå er neppe makt et fenomen som lar seg beskrive eksakt. I stedet for å forsøke å kartlegge makt som noe som er "objektivt" der utøvelsen av makt gir seg utslag i konkrete og formelle vedtak med til dels fysiske konsekvenser, tar denne studien utgangspunkt i at maktbruk *også* er en subjektiv størrelse. Det er ingen forkasting av at makt kan studeres objektivt, bare en understreking av at maktbegrepet også har en viktig subjektiv komponent. Dette kommer klart fram allerede i en klassiske som Emerson (1962) som jo hevder at makt ikke bare er noe mennesker har, men også noe de gir fra seg gjennom å ønske et gode mer eller mindre sterkt. Maktbaser konstrueres ut fra hva mennesker mener er viktig, noe som gir den rådende ideologien en betydelig rolle (Stone 1989). Samtidig er lite av maktbruken i moderne samfunn basert på fysiske tvangsmidler (Etzioni 1982), og makten utøves ikke av en klar og entydig aktør, men heller av flere ulike aktører som hver for seg har makt på ulike arenaer (Eriksen 1999). Dermed blir maktutøvelsen grunnleggende uklar og tvetydig. Og jo mer uklart et fenomen er, desto større rom oppstår for ulike tolkninger (Thompson & Tuden 1959). Enkelte har gått så langt som å hevde at selve oppfatningen ("illusjonen") av å være utsatt for makt er det som betyr mest for å forklare atferd (Pfeffer & Cialdini 1998)

De empiriske forskningsspørsmålene som dermed stilles i denne avhandlingen er som følger:

- 1) Hvor sterk avhengighet er det mellom politikk og administrasjon, her målt gjennom interaksjon mellom de to sfærene, samt i hvor stor grad det foreligger personellmessig overlapp mellom den politiske og den administrative sfæren? Og: Opplevs relasjonen som klar eller uklar?
- 2) I hvor stor grad foreligger det en generell uenighet mellom politikere og administratorer? I denne avhandlingen vil graden av enighet eller uenighet avgrenses til utgiftsprefranser generelt sett og på ulike kommunale oppgaver, samt holdning til sentrale reformer i den kommunale virksomheten.
- 3) Hvordan forholder administrasjonen seg til det politiske nivået, her avgrenset til hvordan administrasjonen balanserer forventninger til faglig uavhengighet med forventninger om politisk lojalitet før og etter politiske vedtak fattes, samt hvor aktivt administrasjonen forholder seg til det politiske nivået? Under dette temaet tas det også opp i hvilken grad politikernes syn på administrasjonen stemmer overens med det bildet administrasjonen gir av seg selv, med et fokus på politisk tillit til administrasjonen.
- 4) Hva kjennetegner relasjonen mellom politikk og administrasjon, konflikt eller samarbeid?
- 5) Hvor mektige oppfatter lokalpolitikere og den lokale administrasjonen hverandre, sett i forhold til andre aktørers innflytelse på hvordan kommunen utvikler seg og hvilke saker som settes på dagsorden?

Alle disse spørsmålene tar for seg ulike empiriske, avhengige variabler. Det er videre en antakelse at disse variablene kan variere i varierende grad, alt etter hva slags indre og ytre kontekst de studeres innenfor, hvilke aktører som inngår i relasjonen, samt at de kan variere over tid. For å undersøke hvorvidt det er systematiske variasjoner i disse forholdene, trekkes det fram et sett uavhengige variabler.

5. POLITIKK OG ADMINISTRASJON – SEPARAT OG SAMMENVEVD



En forutsetning for å utøve makt er at ulike parter inngår i en eller annen form for relasjon, og dermed i en eller annen form for avhengighetsforhold. Som jeg diskuterte tidligere er det en nødvendig relasjon mellom politikk og administrasjon, og dermed en avhengighetsrelasjon der administrasjonen er avhengig av politiske vedtak, ressurser og legitimitet mens politikerne er avhengige av fagkunnskap, administrativ støtte og mulighet for å gjennomføre tiltak og programmer.

Denne relasjonen - og spesielt maktforholdet - mellom politikk og administrasjon har vært et av statsvitenskapens kjerneområder siden Max Webers og Woodrow Wilsons klassiske essays fra slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet ble skrevet. Idealet var at det skulle være et klart skille mellom en politisk og en administrativ sfære (se Jacobsen 1997; Mouritzen & Svava 2002 kap 2; Rutgers 1997 & 2001, Svava 1985 & 1989). Når det gjaldt å bistå politikerne med å fatte gode beslutninger skulle administrasjonen legge fram all relevant informasjon slik at beslutninger kunne fattes på best mulig faglig grunnlag. Når politikerne hadde valgt, skulle administrasjonen iverksette vedtakene på den beste faglige måten slik at politiske intensjoner be oppnådd. Bak et slikt ideal ligger det en klar antagelse om at administrasjon må være en integrert del av all politisk virksomhet i en moderne stat med et visst omfang av offentlige oppgaver. Politikerne kan ikke gjøre alt, og trenger fagfolk til å assistere seg. Politikk og administrasjon henger sammen, men det er mulig å trekke klare grenser mellom hva som var administrasjon og hva som var politikk. Hvordan slike skiller skal trekkes har variert, fra Webers skille mellom ulike rasjonaliteter (regelutforming versus regelanvendelse), Wilsons og Goodnows skille mellom politikkformulering og politikkiverksetting (Wilson 1884/1992; Goodnow 1900), Herbert Simons skille mellom verdibeslutninger og administrasjon som faktabeslutninger (Simon 1976:46), til mer praktiske varianter som for eksempel den norske "forvaltningsdoktrinen" preget av et skille mellom politikk som prinsipielle og rutinepregede saker (Christensen 1997:127) og målstyringskonseptets understreking av et klart skille mellom målsetting (politikk) og iverksetting (administrasjon) (Christensen 1991; Christensen & Lægreid 1997; Hagen & Sørensen 1997; Johnsen 1999).

Men både på teoretisk og empirisk grunnlag er idealet om et klart skille mellom politikk og administrasjon blitt kritisert. Sentrale teoretikere som Campbell (1983), Friedrich (1965), Kingsley (1944), Peters (2001), Polsby (1984), Riggs (1964), Svava (1998, 2001) har påpekt at et klart skille er umulig og muligens også uønskelig. Ser vi nærmere etter i de kilder vi ofte behandler som opphav til dikotomien mellom politikk og administrasjon, finner vi viktige nyanseringer. Weber uttaler seg klart om idealmodeller og kan neppe tas til inntekt for å være en beskrivelse av hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon faktisk var. Heller var Weber interessert i å trekke opp en modell om hvordan forholdet burde fungere. Det samme gjelder helt klart hos Goodnow, Wilson og Simon (Simon 1976:58-59; Svava 1998). Også empiriske arbeider som har studert forholdet mellom politikk og administrasjon på ulike forvaltningsnivåer konkluderer med at de to sfærene er relativt sterkt sammenvevd (Aberbach et al 1981; Aberbach & Rockman 1988; Campbell & Szablowski 1979; Carroll 1990; Doigan 1975; Heclo & Wildawsky 1974; Kingdon 1995; Light 1991, Lipsky 1980; Mouritzen & Svava 2002; Olsen 1983; Page & Wright 1999; Peters & Parker 1993; Putnam 1977b; Svava 1985, 1989, 1990, 1999). I dag er det helt klart den akademiske – og også den praktiske – "ortodoksi" at politikk og administrasjon nok alltid vil være sammenvevd og vanskelig å skille klart.

Mange av de ovenfor nevnte teoretiske og empiriske arbeider stopper ved denne konklusjonen, noe som nesten kan føre til at sammenblandingen mellom politikk og administrasjon betraktes som en konstant. Klare unntak finnes, spesielt innen det vi kan kalle komparative analyser mellom land og nasjoner, der det påpekes forskjellige relasjoner mellom politikk og administrasjon innenfor ulike kulturelle, økonomiske og strukturelle "regimer"

(Aberbach & Rockman 1988, Heclo 1977; Ingraham & Rosenbloom 1990; Mouritzen & Svava 2002; Page & Wright 1999; Peters 2001 ch.6). I dette kapittelet stilles to spørsmål. Det første går på hvor tett sammenvevd politikk og administrasjon kan sies å være i de kommunene som er studert. Det andre spørsmålet går på i hvilken grad man kan se noen variasjon i denne sammenvevingen mellom ulike ytre og indre kontekster, etter ulike aktørers sosiale og organisatoriske biografi eller over tid.

Sammenveving vil i denne sammenhengen bli tolket som en indikasjon på avhengighet mellom de to sfærene. Jo tettere sammenveving, desto større rom er det for maktutøvelse.

5.1 Kapittelets avhengige variabel – sammenveving av politikk og administrasjon

Overlapping mellom den politiske og den administrative sfæren er ikke nødvendigvis et endimensjonalt fenomen, og dermed heller ikke lett å måle på en enkel og entydig måte. Skulle man følge enkelte av de før nevnte teoretikere kunne et mangfold av empiriske strategier vært fulgt. For å følge Weber og Simon kunne man studert i hvor stor grad administrasjonen faktisk fattet vedtak som kunne sies å inneholde verdimeslige standpunkter, mens man kunne tenkes å måle i hvor stor grad politikerne også spilte en viktig rolle i mer rutinepregede beslutninger. Dette ville imidlertid i stor grad kreve en strategi der man studerte innholdet i enkelte beslutninger og foretok vurderinger av disse.

I dette kapittelet velges tre ulike indikasjoner som alle er mulige innenfor rammene av en spørreskjemaundersøkelse. Den første indikatoren knyttes til i hvor stor grad det er personellmessig overlapp mellom den politiske og den administrative sfæren, mer konkret i hvor stor grad vi i de studerte kommunene finner innslag av hvor vanlig det er at politikere i en kommune også arbeider i administrasjonen i kommunen, og vice versa. I omfattende studier på 1970-tallet av forholdet mellom politikk og administrasjon på nasjonalt nivå kom det klart fram at politikere ofte hadde tidligere erfaring som toppbyråkrater og omvendt, samtidig som man i enkelte land fant tendenser til at politiske kriterier var svært viktige når byråkrater skulle ansettes (Aberbach et al 1981; Dogan 1975; Heclo 1977; Putnam 1977a). Spesielt i USA var det vanskelig å trekke noe klart skille mellom politikk og administrasjon, nettopp fordi de politiske ledere i stor grad var aktive i selv å ansette toppbyråkrater. Dermed kunne man også vise til en del toppbyråkrater i USA som i svært liten grad følte at de var forskjellige fra politikere (Aberbach et al 1981:94-98). Men også i europeiske land, mer basert i et weberiansk ideal om administrativ uavhengighet, fant man klare tendenser til overlapp. I Frankrike var en politisk karriere nesten forutsatt av at man hadde hatt lang administrativ erfaring, og omvendt (Suleiman 1974). Samtidig var det en forutsetning at de hadde gått på de samme skolene, og fått en lik utdanning.

Tendenser til dette finner man også i Norge, men i en relativt liten grad. På nasjonalt nivå er det få politiske utnevnelser i administrasjonen, selv om det har vært en klar økning i bruken av statssekretærer, personlige sekretærer og rådgivere (Christensen et al 2001; Olsen 1983). Disse er likevel på "siden" av byråkratiet, noe som minsker den direkte sammenblandingen mellom politikk og administrasjon. I tillegg er det en relativt liten andel av toppbyråkrater i norske departementer som har erfaring fra Storting eller regjering, selv om det langt fra er noen tette skott (Christensen & Lægreid 2002a). På kommunenivå er sammenblandingen enda mer uklar. I det tradisjonelle kollegiale, politiske systemet forekommer det ikke noen politiske utnevnelser, i den forståelse av at politikerne får sine personlige hjelpere til å utforme og iverksette politikk. I den grad politikerne har en "hjelper" er dette knyttet til stillingen som formannskapssekretær, en stilling som har i oppgave å bistå hele formannskapet, og ikke bare noen politikere. Formannskapssekretæren skiftes heller ikke ved politiske endringer. Som jeg også har påpekt tidligere er politisk tilhørighet et ikke-

legitimt rekrutteringsgrunnlag. Samtidig har kommuneloven fra 1993 styrket skillet mellom politiske og administrative rekruttering, ved at loven understreker at det er administrasjonssjefen som er ansvarlig for det som skjer i kommuneadministrasjonen. Dette har i de fleste kommuner flyttet ansvar for rekruttering av ledere til administrativt nivå, noe som ytterligere vanskeliggjør eventuelle politiske tilsetninger.

Men en ting har vært viet større oppmerksomhet på lokalt enn på nasjonalt nivå, nemlig det forhold at ansatte i en kommune også samtidig kan fungere som politikere i kommunen (Hagen & Sørensen 1997:187). Dermed får man personer som fyller to roller samtidig: politikeren som i prinsippet skal kjempe for et politisk program, og administratoren som kanskje vil kjempe for at organisasjonen utvikles slik man ønsker. Det kan videre tenkes at administratoren tar "med seg" sine preferanser fra administrasjonen, og dermed opptrer mer som en talsmann/kvinne for administrasjonen enn som folkevalgt. Som vi har nevnt tidligere, har tidligere studier vist at offentlig ansatte er overrepresentert i politiske fora på lokalt nivå (Hagen & Sørensen 1997:184-188). Dette kan ses som en sammenblanding av de to sfærene.

Som en andre indikasjon ble det i spørreskjemaet formulert et spørsmål til hvor klart man oppfattet at arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon er. I etterkant kan man lett se svakhetene ved denne måten å måle avhengighet mellom sfærene på. For det første er det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom sterk avhengighet og en klar arbeidsdeling (se for eksempel Mintzberg 1979:115-122). For det andre sier ikke denne indikasjonen noe om hva den eventuelle uklarheten består av, og det blir derfor et relativt upresist måleinstrument.

Tanken om at politikere skal sette mål og administrasjonen finne midler, skillet mellom prinsipielle og tekniske saker og ideen om ulike banehalvdeler er alle sammen fundert – ikke bare i at skillet mellom sfærene er klart – i at interaksjonen mellom sfærene er minimal. Når mål er satt, skal administrasjonen få arbeide i fred med å finne de beste midlene (Wilson 1884/1992). Det skal ikke politikerne legge seg opp i, det er jo derfor man har ansatt fagpersoner. Politikerne skal heller ikke blande seg inn i tekniske saker, det vil bare forstyrre muligheten for å finne den teknisk beste løsningen. Og, politikerne skal ikke blande seg inn i utredning og iverksetting, mens administrasjonen skal holde seg langt unna den sentrale vedtaksfasen. Hvis disse idealene hadde vært reelle, ville vi forventet en minimal interaksjon mellom de to sfærene. Det ville kort og godt ikke være et behov for en slik samhandling. Eller, noe modifisert: Det er egentlig ingenting i idealet om det klare skillet mellom politikk og administrasjon som "forbyr" interaksjon mellom sfærene. Men, hvis skillet var klart ville vi forvente at kommunikasjonen ville anta en spesiell form. I en klar situasjon ville antakeligvis svært mye av interaksjonen formidles gjennom formaliserte kanaler som ved gjennom brev og rapporter, memoranda og utskrift av protokoller som beskriver politiske vedtak, osv. Utredning av saken kom fra administrasjonen til politikerne i en rapport der alle relevante opplysninger befant seg, og som var skrevet på et slikt språk at politikerne lett kunne forstå det og omdanne det til politiske prioriteringsspørsmål. Politiske vedtak var klare i innhold og konsekvenser, og kunne formidles til administrasjonen i form av protokollutskrift av vedtaket. Kort sagt: Det ville ikke være noe behov for direkte kommunikasjon mellom partene. Det meste av forskningen rundt kommunikasjon viser at jo mer uklart et forhold mellom aktører er, desto større usikkerheten i relasjonen blir, desto mer blir aktørene nødt til å benytte seg av rike, fleksible og interaktive kommunikasjonskanaler (Mintzberg 1979; Rogers & Argawahla-Rogers 1976; Jablin et al 1987). Og den rikeste kommunikasjonskanalen er uten tvil direkte, personlig kommunikasjon (Daft & Lengel 1986; Groth 1999). Dermed ville vi forvente at det var den personlige kommunikasjonen som ville øke i situasjoner preget av sterk avhengighet mellom sfærene. Den siste indikasjon på sammenvevingen mellom politikk og administrasjon vil altså direkte gå på graden av direkte kommunikasjon mellom politikere og administratorer i de aktuelle kommunene.

5.2 Variasjon i sammenvevingen av politikk og administrasjon

I første omgang er den empiriske delen i dette kapittelet av eksplorativ karakter, det vil si at det ikke foreligger noen annen klar hypotese enn en generell forventning om at det vil være en opplevelse av delvis overlapping mellom politikk og administrasjon blant respondentene. I praksis betyr dette at vi vil forvente en viss grad av overlapping med hensyn til personer som inngår i begge sfærer, at det ikke vil være en helt klar oppfatning av arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon, og at det vil være en relativt utstrakt grad av interaksjon mellom politikere og administratorer.

Men det kan også forventes at sammenvevingen av de to sfærene vil variere mellom hvem som inngår i relasjonene, mellom ulike indre og ytre kontekster og over tid. Personelloverlapping vil i liten grad kunne tenkes å påvirkes av trekk ved aktørene og over tid (i alle fall innenfor en valgperiode), men at dette mer er et fenomen som kan varieres mellom ulike indre og ytre kontekster. Interaksjon og oppfatning av klarheten i forholdet mellom politikk og administrasjon kan derimot tenkes å variere etter både trekk ved aktørene, atter kontekst og over tid (innenfor en valgperiode).

1) Trekk ved aktørene - sosial biografi

Studier av interaksjon og interaksjonsnettverk viser at menn og kvinner, selv når det kontrolleres for forhold som sentralitet, arbeidsoppgave, m.m., har forskjellige typer nettverk. Kanter (1977) påviste i sin studie at menn og kvinner ikke nødvendigvis hadde forskjellig mengde i interaksjon, men at de hadde tendenser til å inngå i ulike typer nettverk. Menn var mer integrert i vertikale nettverk, det vil si mellom under- og overordnet, mens kvinner hadde mer integrerte horisontale nettverk. Dette støttes også av nyere studier (Cleveland, Stockdale & Murphy 2000; Ibarra 1992). En forklaring på dette er knyttet til at kvinner ofte er underrepresentert i ledende stillinger, og at det er vanskeligere å knytte tette nettverk til en gruppe som utviser avvikende trekk fra en selv (Mehra, Kilduff & Brass 1998). Kvinner utsettes altså for en marginalisering som kan tenkes å påvirke deres interaksjonsmønstre. Siden samhandling mellom politikk og administrasjon i stor grad kan ses som en vertikal interaksjon, og at kvinner er underrepresentert både som politikere og som administrative ledere, kan det dermed tenkes at kvinner vil ha mindre interaksjon med den andre sfæren enn menn.

Det er lite som tyder på at alder i seg selv skal påvirke interaksjon. Det er flere studier som viser at eldre har en bredere og mer intens kontaktflate både innad og utad i organisasjoner, men denne effekten forsvinner som regel når det kontrolleres for ansiennitet (Lægread & Olsen 1978; Reagans & Zuckerman 2001).

Det er lite som skulle tyde på at type og lengde på utdanning skulle ha noen direkte effekter på interaksjon. Men det er mulig, hvis man tøyer Putnams (1977b) ideer om teknokratiet at personer med en teknisk utdanning vil være mest negative til politikere, og dermed muligens forsøke å minimere kontakten til dette nivået. Med den tette korrelasjonen det er mellom arbeidssted (sektor) og type utdanning skulle de da kunne forvente at administrative ledere innenfor teknisk sektor vil ha mindre kontakt med politikere enn ledere innen andre sektorer (og dermed med andre typer utdanningsbakgrunn). Angående lengde på utdanning, et sentralt mål på profesjonalisering, kan også en hypotese fremmes. Det er et gjennomgående trekk at vi finner flere personer med lavere utdanning blant politikere enn blant administratorer, nettopp fordi høyere utdanning er en forutsetning for å få en administrativ lederjobb, mens idealet om lempolitikere fører til en større variasjon i utdanningsbakgrunn for politikere (Offerdal 1992). Hvis vi antar at individer har lettere for å ta kontakt med individer som har samme identifikasjonstrekk (Mehra, Kilduff & Brass 1998),

så kan det bety at politikere med høy utdanning føler det som enklere å ta kontakt med administrasjonen enn politikere med lavere utdanning og dermed utvise sterkere interaksjon med denne sfæren.

Det kan tenkes at politisk bakgrunn kan påvirke interaksjon mellom politikk og administrasjon. Tradisjonelt sett har det vært et politisk skille mellom partier på høyre- og venstresiden i politikken med hensyn på synet i hvor aktiv staten (det offentlige) bør opptre. Partier på venstresiden har favorisert en aktiv offentlig sektor, noe som kan føre til at personer med slik politisk bakgrunn kan ha en lavere barriere for å ta kontakt med administrasjonen for å få utredet og iverksatt saker. Medlemmer med erfaringsbakgrunn fra partier på høyresiden vil muligens ha et prinsipielt utgangspunkt om at politikk og administrasjon skal være klarere atskilt, noe som kan medføre en høyere barriere for kontakt. Spesiell oppmerksomhet bør rettes mot medlemmer av Fremskrittpartiet, et parti som har som et sentralt poeng i sitt partiprogram å bygge ned offentlig sektor. Offentlig sektor oppfattes som et problem, heller enn en løsning. Dette kan medføre at medlemmer av dette partiet i utgangspunktet oppfatter forholdet mellom politikk og administrasjon som problematisk og muligens uklart.

2) Trekk ved aktørene - organisatorisk biografi

I tråd med Jacobsen (1960) kan det også tenkes at de politikere som tilhører den ”styrende koalisjonen” vil være de som har mest interaksjon med administrasjonen. Dette kan begrunnes med at det vil være denne gruppens politiske vedtak som i all hovedsak skal iverksettes av administrasjonen, og at det derfor vil være et sterkere behov for interaksjon med denne politiske gruppen enn mellom administrasjonen og de politikere som utgjør opposisjonen.

Tidligere studier har vist at ”personellflyt” – det at mennesker beveger seg mellom organisasjoner og organisatoriske enheter – øker interaksjonen mellom enhetene (Jacobsen 1993a; Ouchi 1980; Pfeffer 1982:281-283). Den mest nærliggende forklaring på dette er at erfaring fra en annen enhet øker kunnskapen om denne enheten. Dermed vet man lettere hvem man skal kontakte, når det er relevant å kontakte nettopp den andre enheten, samtidig som man kanskje har personlige kontakter som letter interaksjonen i seg selv. Overført til forholdet mellom politikk og administrasjon kan det tenkes at personer med erfaring fra den andre sfæren (politikere med administrativ erfaring og administratorer med politisk erfaring) har lettere for å ha kontakt med hverandre, noe som kan øke interaksjonen mellom sfærene. Samtidig kan det tenkes at erfaring fra den andre sfæren kan øke forståelsen for de spesifikke måtene å arbeide på som kjennetegner henholdsvis politikk og administrasjon, og at man derfor har en tendens til å oppfatte forholdet som klarere enn dem som ikke har en slik erfaringsbakgrunn.

For både politikere og administratorer virker det naturlig at lang ansiennitet i enten administrasjonen eller i politikken vil føre til mer utstrakt kontakt med den andre sfæren. Forklaringen er enkel, knyttet til at man over tid nødvendigvis vil få mer kontakt med den andre sfæren i ulike sammenhenger, og at man dermed også igjen vil utvikle flere kjennskap og kontaktpunkter som igjen kan tenkes å senke barrierer for interaksjon (Reagans & Zuckerman 2001). Samtidig vil ansiennitet kunne skape en opplevelse av et klarere skille mellom politikk og administrasjon, nettopp fordi man over tid lærer hvor grensen trekkes i ulike sammenhenger.

Det er også svært sannsynlig at interaksjonen mellom de to sfærene vil være tettest mellom den politiske og den administrative eliten. Med rådmannens sterke posisjon er det derfra politiske vedtak formidles videre nedover i organisasjonen. Samtidig formidles politiske vedtak i plenum i stor grad til administrasjonen via den politiske ledelsen. Dette er blitt enda mer sannsynlig gjennom den ”hierarkisering” som ble gjennomført som en følge av den nye kommuneloven i 1993 (Vabo 2002a). I forarbeidene til loven (NOU 1990:13) trekkes

det fram et klart ønske om å gjøre skillet mellom politikk og administrasjon klarere. Sagt på en annen måte ønsket man å gjøre relasjonene mellom politisk og administrativt nivå mer oversiktlige, samt å fjerne en del ”politiske oppgaver” fra kommunens øverste ledelse. To viktige elementer ble nedfelt i den nye loven. I § 23 slås det fast at rådmannen/administrasjonssjefen er den øverste administrative leder. Dette impliserer at kontakten mellom politisk og administrativt nivå skal gå via rådmannen, noe som betydde at etatslederens muligheter til å foreta politiske innstillinger forsvant. Samtidig ble rådmannens innstillingsrett i budsjettsaker overført til Formannskapet. I lovens § 45 (2 ledd) står det at

”Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette. Vedtak treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget”.

Disse to sentrale lovendringene skulle føre til et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Empiriske studier har da også vist at mange politikere i etterkant av endringen også føler at forholdet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere (Bukve 2001). Ja, enkelte hevder sågar at de er blitt for klare og virker som en barriere for fornuftig kommunikasjon mellom politisk og administrativt nivå (Vabo 2003:138-139). Det som i alle tilfelle virker relativt klart er at den nye kommuneloven har gjort det vanskeligere å ha en bred interaksjon mellom sfærene, mest fordi tidligere arenaer og kanaler for kommunikasjon er tatt bort. I praksis vil dette bety at spesielt lavere nivå av ledere i administrasjonen vil ha vanskeligere for å nå fram til politisk nivå, samtidig som det også kan tenkes at mer perifere politikere, også de som befinner seg innenfor det vi har kalt den styrende koalisjonen, vil ha vanskeligere for å nå fram til administrasjonen.

Går vi videre til arbeidsfelt kan det være slik at ulike områder eller oppgaver er viet ulik politisk interesse (Kingdon 1995). Områder som beslaglegger store ressurser, som resulterer i direkte tjenester av stor betydning for enkeltmennesker og som dermed er av stor interesse for media, vil høyst sannsynlig være de mest politisk interessante (Dunleavy 1991). En økt politisk interesse for en stor og viktig sektor – i norske kommuner fortrinnsvis helse- og sosialsektor og undervisningssektoren – kan i seg selv skape sterkere interaksjon. Mindre interessante saksfelt blir viet mindre oppmerksomhet, noe som kan gi seg utslag i mindre interaksjon mellom sfærene. Variasjon i interaksjon mellom sektorer kan også skyldes den ulike graden av statlig styring de ulike sektorer er utsatt for. Det kan tenkes at den direkte interaksjonen mellom politikere og administratorer er mindre enn i sektorer som er mindre regulert. Forklaringen på et slikt funn kan knyttes til at formelle regler og rutiner ofte ser ut til å fungere som substitutter for direkte kontakt (Mintzberg 1979:5). Regler og rutiner er en form for upersonlig koordinering som minsker behovet for andre, mer direkte former for koordinering og styring. Samtidig vil sterk statlig styring minske muligheten for politisk skjønnsutøvelse, noe som igjen kan bety at det er mindre behov for politikere å ha direkte kontakt med administrasjonen på sterkt regulerte områder enn på områder der reguleringen er svakere.

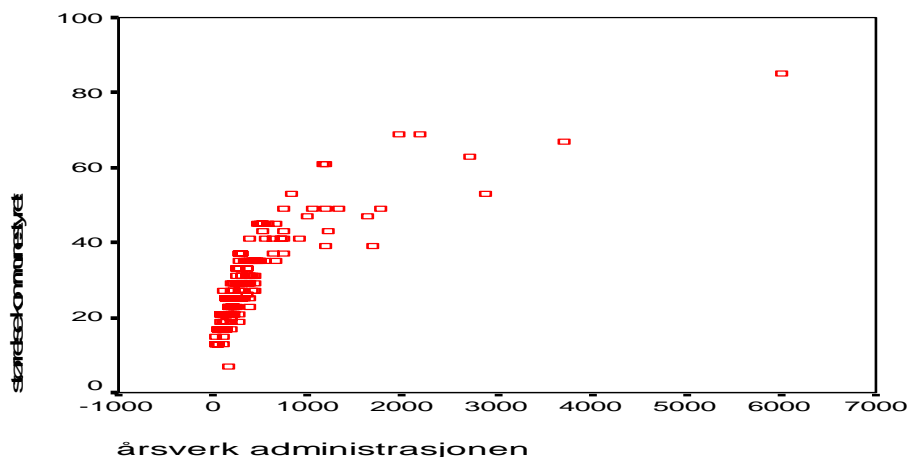
3) Trekk ved indre kontekst – politisk/administrativ struktur

Formell organisasjonsstruktur er jo nettopp et virkemiddel for å styre og kanalisere kommunikasjon (Egeberg 1984, Mintzberg 1979). Dermed virker det nokså opplagt at ulike måter å organisere forholdet mellom politikk og administrasjon på vil påvirke interaksjonen mellom sfærene. Etter den nye kommuneloven av 1993 er det påvist en betydelig eksperimentering med ulike organisasjonsformer i norske kommuner (Hovik & Stigen 2004), og også i de 30 kommunene som inngår i denne studien er det en betydelig variasjon i administrativ struktur, spesielt i slutten av perioden (se vedlegg 10). På den ene siden er det et

interessant skille mellom såkalte tonivå-modeller og andre modeller (Opedal et al 2002), der tonivå-modellen i stor grad har kuttet ut mellomledelsen og der mer av den politiske styringen forventes å gå gjennom indirekte kontroll av rammer og oppnådde resultater enn gjennom direkte kontroll (op.cit:18-19). Ut fra dette skulle vi også forvente direkte effekter på avhengigheten mellom den administrative og den politiske sfæren. Mer spesifikt, slik det er operasjonalisert i denne avhandlingen, så virker det rimelig å anta at den direkte, personlige interaksjonen mellom politisk og administrativt nivå vil være betydelig svakere i en flat struktur enn i en mer tradisjonell struktur. Politikerne styrer nå "på en armlengdes avstand", noe som i seg selv høyst sannsynlig vil minske direkte interaksjon. På den andre siden går det et skille mellom den tradisjonelle sektorstrukturen og de andre organisasjonsformene. I den tradisjonelle sektor- eller etatsmodellen er det i stor grad et overlapp mellom den politiske og den administrative organisering, i den forstand at de ulike administrative sektorer har parallelle politiske hovedutvalg. Dette er en modell som kan tenkes å øke interaksjonen mellom politikk og administrasjon, da fordi begge grupper har faste kontaktpunkter i "sin" administrasjon og "sitt" politiske utvalg (Vabo 2002a:180). Bukve (2001) viser hvordan overgang til "ny" politisk modell (her: en komitémodell) medvirker til å gjøre forholdet mellom politikk og administrasjon klarere, eller i alle fall til å snevre inn kontaktpunktene mellom de to sfærene. Vabo (2003) presiserer dette ytterligere, og påpeker at mer "strategisk" organisering (ikke sektororganisert) ser ut til å minske kontakten mellom politisk og administrativ sfære. Dermed minsker også politikerne opplevelse av at administrasjonen driver med intern lobbyvirksomhet. Generelt sett er likevel forskjellene mellom ulike organisasjonsmodeller små (op.cit:131).

Går vi over til organisasjonens størrelse kan vi trekke fram et klassisk, og empirisk godt fundert, funn knyttet til at størrelse ser ut til å være negativt korrelert med direkte interaksjon mellom ulike hierarkiske nivåer (Mintzberg 1979:233-240). Kontakt blir mer formalisert og mindre personlig med økende organisatorisk størrelse. Dette skulle vi også forvente ville gi seg utslag i mindre direkte interaksjon mellom politikere og administrativ ledelse. Nå bør dette nyanseres noe. Hvis vi så holder størrelse på administrasjonen (målt i antall årsverk) sammen med størrelse på kommunestyret (antall representanter) får vi et interessant resultat. Korrelasjonen mellom antall ansatte og antall representanter er sterkt og klart positiv (i en studie av 212 norske kommuner var denne korrelasjonen på 0,81, sig = .000, se Jacobsen 2002a). Neppe en sjokkerende nyhet, men det interessante er samvariasjonens ikke-lineære form. Dette kan vises i følgende figur:

Figur 5.1: Grafisk framstilling (scatterplot) av korrelasjon mellom antall årsverk i kommunen og antall representanter i kommunestyret. N=212



Dette kan ha betydning for interaksjonen mellom de to sfærene, samtidig som størrelse kan tenkes å påvirke interaksjonen svært ulikt for politikere og for administratorer. For administrasjonen vil antallet kontaktpunkter hos politikerne bli mindre – relativt sett – jo større organisasjonen blir. Stadig flere administratorer må konkurrere om oppmerksomheten til politikerne (Kingdon 1995:31-33). For politikerne blir situasjonen motsatt. Jo større organisasjon, desto større potensial av kontaktpunkter i administrasjonen. Samtidig har en god del forskning omkring organisasjoners størrelse vist at graden av desentralisering i organisasjoner øker med økende størrelse (målt i antall ansatte) (Mintzberg 1979:227-233; Donaldson 1996:65-67). Dermed kan vi på helt generelt grunnlag anta at den direkte interaksjonen mellom politikere og administrasjon vil avta med økende størrelse på kommunen.

Når det gjelder kommunestyrets størrelse vil det, som argumentert under forrige punkt, være rimelig å anta at jo større kommunestyre, desto mer utstrakt interaksjon vil vi finne mellom politikerne og administrasjonen. Det samme kan vi anta finnes når det gjelder antall partier i kommunestyret. Jo flere partier, desto flere ulike grupper vil det finnes som vil søke støtte – blant annet i administrasjonen – for sine synspunkter og argumenter. Dette støtter seg til forskning om sammensetning av styre i private bedrifter der det viser seg at heterogenitet i styret medfører økt kontakt og diskusjon med administrativ ledelse (Finkelstein & Hambrick 1996). Forklaringene kan hentes både på politisk og administrativt nivå. Politisk mangfold vil bety mange ulike politiske grupperinger, som hver for seg kan ønske å ta kontakt med administrasjonen for å få avklart saker, synspunkter og for å innhente argumenter. For administrasjonen vil politisk mangfold bety at man må ta flere politiske hensyn, og at man må henvende seg til og ”forhandle” med flere politiske grupperinger før saker kan fremmes, og i iverksettingen av politiske vedtak. Størrelsen på det politiske organet er antakeligvis også tett korrelert med heterogenitet. Store politiske organer vil ofte være mer heterogene (Finkelstein & Hambrick 1996), noe det også er en tendens til i norske kommuner i den forståelse av at det er en klar, positiv korrelasjon mellom kommunestyrets størrelse og hvor mange ulike politiske partier som sitter der (Jacobsen 2002a).

Denne effekten kan muligens motvirkes av eventuell konsentrasjonstendenser i kommunestyret. At det finnes mange partier i et kommunestyre utelukker ikke at ett eller noen få politiske partier kan utgjøre en klar, styrende koalisjon. Stor politisk spredning kan medføre mer uklare signaler fra politikerne til administrasjonen, noe som i seg selv kan føre til et større behov for kontakt for å avklare innholdet i ulike politiske vedtak (Stillman 1977). Helt generelt kan det også tenkes at økt mangfold i det politiske styret, i denne studien målt gjennom antall politiske partier og politisk konsentrasjon/fragmentering (hvor sterkt ett parti står i forhold til de andre partier i kommunestyret), vil øke interaksjonen mellom sfærene. Sterk konsentrasjon, det vil si at ett eller noen få partier utgjør en klar dominerende koalisjon, kan derimot tenkes å begrense interaksjonen mellom politikk og administrasjon, fordi mer av kontakten formidles direkte gjennom en ”styrende koalisjon” (K. D. Jacobsen 1960).

Politisk stabilitet, det vil si i hvilken grad den samme styrende koalisjon har sittet i posisjon over lengre tid, kan også minske interaksjonen mellom sfærene. Jo mer stabil den politiske situasjonen er, desto mer kan interaksjonen tenkes å kanaliseres gjennom den stabile politiske ledelsen. I mer omskiftelige politiske situasjoner vil både politikere og administratorer måtte ”reforhandle” sine posisjoner og sine samhandlingsrutiner. Politiske instabilitet vil skape mer usikkerhet, og ved mer usikkerhet blir behovet for direkte interaksjon antakeligvis større (Galbraith 1977:39).

Slakk kan øke organisatoriske enheters autonomi overfor hverandre (Galbraith 1977:84). Dermed vil en situasjon med mye slakk kunne føre til sterkere skille mellom politikk og administrasjon, først og fremst i den forstand at slakk reduserer behovet for interaksjon mellom politisk og administrativ sfære. Men virkningen av slakk på interaksjon er

uklar. Som Cyert & March (1992:208) påpeker kan slakk også ses på som en ressurs, noe som åpner for innovasjon. I situasjoner med mye slakk kan dermed tenkes at både politikere og administratorer får mer tid til å diskutere ulike nye saker, noe som igjen kan føre til at interaksjonen mellom sfærene øker.

I dette kapittelet vil kommunestørrelse bli brukt som en indikasjon på organisatorisk størrelse da det ikke knyttes noen spesifikke hypoteser til hvordan trekk ved kommunen kan tenkes å påvirke intern interaksjon mellom politisk og administrativ sfære. Derimot kan kommunestørrelse i seg selv være en forklaringsfaktor når det gjelder graden av personelloverlapp mellom politikk og administrasjon. Jo mindre kommunen er, desto mer begrenset arbeidsmarked vil den ha. I mange tilfeller vil kommunen være den største arbeidsplassen, og i svært mange små kommuner vil den representere det eneste alternativ for personer med høyere utdanning. Og siden både politikere og administratorer i kommunene i gjennomsnitt har betydelig høyere utdanning enn befolkningen generelt sett (Hagen & Sørensen 1997:185), er nok sannsynligheten høyere for at personer med høyere utdanning vil møtes i både politikk og administrasjon større i små enn i større kommuner. Graden av overlapping vil derfor kunne tenkes å øke med synkende kommunestørrelse.

4) Tidselementet

Det virker nesten innlysende at interaksjonen mellom politikere og administratorer vil endre seg over tid, også i løpet av et såpass kort tidsintervall som en valgperiode. Interaksjon kan ses som en læringsprosess, noe som utvikles over tid. Over tid lærer man de andre å kjenne (Axelrod 1984; March & Olsen 1989:22-23), man konstruerer mer eller mindre tette relasjoner med disse andre (Weick 1979:90-95), og det utvikles muligens også relativt faste psykologiske kontrakter der interaksjon er godt strukturert og forutsigbar (Rousseau 1995). Det kan også tenkes at oppfatningen av forholdet mellom politikk og administrasjon blir klarere over tid, etter hvert som man får utviklet slike psykologiske kontrakter. Samtidig – etter hvert som kunnskap og kjennskap utvides – vil også interaksjonen kunne økes. Det blir lettere å ta kontakt etter at man har gjennomført de første ”famlede skritt”. Og til slutt kan det tenkes at interaksjonen stabiliseres og formaliseres over tid (Greiner 1988; Tushman & O’Reilly 1996). Etter hvert som interaksjonen stabiliseres finner man rutiner for hvordan man skal kontakte hverandre, og hvordan man skal opptre (Levitt & March 1988). Rent empirisk kan det forventes at interaksjonen økes over tid, at den formaliseres og rutineres (Pennings 1987 & 1992), og ikke minst at den oppfattes som stadig klarere etter som man lærer den andre sfæren å kjenne både med hensyn til saker, arbeidsmåter og hvilke personer som inngår.

5.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Sammenveving av politikere og administratorer

I spørreskjema for både politikere og administratorer inngikk det spørsmål som kunne gi oss indikasjoner på graden av personellmessig overlapp mellom de to sfærene. Hvis vi først tar for oss politikerne, var det et spørsmål begge år om deres hovedbeskjeftigelse. Her viser det seg at i begge årene, så er mellom 16 og 17% av politikerne ansatt i egen kommune, mens mellom 23 og 27% er ansatt i annen offentlig virksomhet. Dermed er det relativt få som er ansatt i egen kommune, men til sammen er omtrent 40% av politikerne i denne undersøkelsen ansatt i offentlig virksomhet. Den mest interessante sammenblandingen her er de politikerne som er politikerne i den kommunen de også er ansatt i. Dette betyr at de både inntar en rolle som arbeidsgiver og arbeidstaker i samme organisasjon (Hagen & Sørensen 1997:186).

Men er det noe systematikk i hvem dette er, hvilke politiske posisjoner de inntar og i hvilke kommuner denne sammenblandingen finner sted? Bivariate korrelasjoner viser ingen signifikant samvariasjon mellom det å være ansatt i egen kommune og det å være en sentral politiker (se vedlegg 21). Men i målet på sentralitet inngikk det flere forhold, i tillegg til formelle politiske verv. Derfor kunne det være interessant å se nærmere på hvorvidt de som er ansatt i den kommunen de er politikere i også innehar sentrale politiske verv som ordfører eller varaordfører, leder av hovedutvalg eller lignende eller medlem av Formannskap. Dette er vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Prosentandel av politikerne som innehar verv som ordførere/vara, ledere av hovedutvalg eller lignende og/eller medlem av formannskap krysstabulert med om de er ansatt i egen kommune eller ikke. Prosent for 2003 i parentes. N2000=533, N2003=462

	Ordfører/ vara		Leder av hovedutvalg		Medlem formannskap	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Er ansatt i egen kommune	16	13	10	14	16	15

Det å være ansatt i egen kommune ser ikke på noen måte ser ut til å utelukke det å også innta sentrale politiske verv. Faktisk er de som er ansatt i egen kommune like godt representert i ledende verv som deres relative andel blant kommunepolitikerne skulle tilsi. Det var totalt 16/17% som var ansatt i egen kommune, og – avhengig av år – ser vi at mellom 13 og 16% innehar ordfører/varaordførerverv, mellom 10 og 14% er ledere av hovedutvalg og mellom 15 og 16% er medlem av formannskap.

Nå skal ikke dette funnet brukes til å ”mistenke” mennesker som både arbeider og innehar sentrale politiske verv i en og samme kommune, bare til å påpeke at dette kan føre til noen interessante rolleblandinger. I hvilken grad det å være ansatt i egen kommune, eller det å jobbe i offentlige sektor i seg selv påvirker måter å tenke på og prioritere på skal vi komme tilbake igjen til i senere kapitler. Da vil disse variablene inngå som sentrale forklaringsfaktorer sammen med flere andre. Likevel tyder dette på at mennesker ansatt i administrasjonen i ganske stor grad også har ”invadert” politikken, og også sentrale politiske verv.

Tabellen sier likevel ingenting om hvor politikerne kommer fra i egen kommune. Et sentralt skille vil jo nettopp gå mellom om politikerne innehar mer operative stillinger som lærere og sykepleiere, eller om de også kommer fra ledende stillinger. En indikasjon på hvor stor overlappingen er mellom ledende administrative stillinger og politiske verv kan vi få ved å se på administratorene og deres politiske erfaring. I spørreskjemaet for administrative ledere hadde vi tre spørsmål om politisk erfaring. I begge målingene var det 23% som opplyste at de hadde vært kommunepolitiker, 13/14% som opplyste at de også hadde vært kommunepolitikere i den kommunen de arbeider i, mens bare 2% opplyste at de også var politikere i dag i den kommunen de arbeidet i.

Også her kan det være spesielt interessant å se nærmere på hvordan de med politisk erfaring fordeler seg på ulike administrative stillingsnivåer.

Tabell 5.2: Prosentandel av administratorene som har vært kommunepolitiker, har vært kommunepolitiker i egen kommune og/eller kommunepolitiker i dag i den kommunen man arbeider i, krysstabulert med stillingsnivå. N2000 = 312; N2003=333

	Administrasjonssjef/ass		Etatssjef/kontorsjef		Fagleder/seksjonsleder	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Tidligere erfaring som kommunepolitiker	21	17	25	22	22	25
Tidligere erfaring som kommunepolitiker i egen kommune	3	0	21	10	22	18
Er politiker i dag i egen kommune	0	0	1	0	4	6

Tendensen i denne tabellen er klar: Jo høyere stillingsnivå man befinner seg på i kommunen, desto mindre nærhet har man til det politiske liv i form av det å være aktiv politiker. Omtrent en femtedel av administrasjonssjefene/assisterende har hatt erfaring med kommunepolitikken, og skiller seg på dette feltet ikke noe fra ledere på lavere nivåer. Når det blir snakk om å ha vært politiker i egen kommune, ser det nesten ut til at dette blir det vi kan kalle et "diskvalifiserende" trekk for en rådmann, i mindre grad for ledere på lavere hierarkiske nivå. Dette tyder på at det å ha vært politiker i en kommune ser ut til å virke slik at det blir vanskelig å få toppstillingen i kommunen. Hvorvidt dette skyldes at man unngår å søke på stillinger i kommuner der man har vært politiker, eller om det er fordi politikerne ser på dette som et uønsket trekk, sier ikke data noe om. Når det gjelder de to øverste administrative nivå, ser vi også at vi bare finner en enkelt politiker. Dette skyldes antakeligvis flere forhold. Det viktigste er at valgloven i stor grad legger begrensninger på valgbarheten til personer som innehar denne typen stillinger. Tallene her tyder på at den personellmessige sammenblandingen alle fall er svært liten på de øverste stillingsnivåer.

Resultatene fra politiker og administratorundersøkelsen gir et utfyllende bilde av hvordan den personellmessige overlappingen og sammenblandingen mellom politikk og administrasjon er. Det er en relativt stor andel politikere som oppgir å være ansatt i egen kommune, samtidig som det er svært få administrative ledere som oppgir at de er politikere eller har vært politikere i egen kommune. Dette indikerer ganske klart at de fra kommunen som også er politikere kommer fra lavere hierarkiske nivå, høyst sannsynlig fra operative enheter som skoler, sykehjem, sosialkontor og lignende. Dette er en klar indikator på at idealet om politisk nøytralitet også gir seg utslag i at jo høyere man befinner seg i det administrative hierarkiet, desto mer uavhengig bør man være av det politiske liv.

Nå kunne det også forventes at personelloverlappingen mellom politikk og administrasjon ville variere fra kommune til kommune. Ser vi på de bivariate korrelasjoner mellom trekk ved kommunen (kommunestørrelse) og om administratorene også er politikere i egen kommune, og om politikerne er ansatt i egen kommune, finner vi ingen signifikante korrelasjoner. For administrasjonen er korrelasjonen på -0,04 samlet for begge perioder, mens den for politikerne er på -0,05 (se vedlegg 21, tabell j & k). Hypotesen om at personelloverlappingen ville være størst i små kommuner får altså ingen støtte i disse data. En analyse av eventuelle forskjeller i hvor mange av de administrative lederne som også er politikere i egen kommune i dag mellom de enkelte kommunene (kji-kvadrattest for signifikante forskjeller mellom kommuner) gir ingen klare forskjeller på administrativ side (kjkvadrat = 36,5, frihetsgrader=29, sig =0,16). På politisk side er det ganske store forskjeller, som også er signifikante (kjkvadrat = 48,3, frihetsgrader=29, sig =0,03). Her skiller Lillesand seg klart ut med ingen sammenblanding blant respondentene; Mandal, Froland og Iveland (og til dels Vegårshei) har bare en svak sammenblanding (mellom 3 og 6%), mens Hægebostad har en

meget sterk sammenblanding (41%). De andre kommunene har en sammenblanding mellom 12 og 25%, og danner en homogen gruppe uten signifikante forskjeller (Tukey's b-test for homogene undergrupper). Ut fra data i denne undersøkelsen er det ikke mulig å forklare disse variasjonene, da kommunene ikke klart skiller seg fra de andre kommunene på trekk som størrelse, organisasjonsmodell, og lignende (se vedlegg 21 for bivariate korrelasjoner). Hva forskjellene kan skyldes kan dermed kun fås fram gjennom mer intensive studier av hver enkelt kommune.

5.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Interaksjon mellom politikere og administratorer

Neste indikasjon på avhengigheten mellom politikk og administrasjon kan vi få ved å se på kontaktomfang mellom politikere og administratorer. Siden det er antatt at ulike forhold vil påvirke interaksjonen som administrasjonen har med politikerne og interaksjonen politikerne har med administrasjonen, ble det her kjørt separate analyser for de to gruppene. Dermed har vi heller ikke brukt den samlede sentralitetsindeksen, men heller de ulike mål på politisk og administrativ sentralitet. Dette gir en mer nyansert analyse.

1) Politikernes interaksjon med administrasjonen

Spørsmålene fokuserte kun på interaksjonen i en av fasene i en beslutningsprosess, nemlig utredningsfasen. Spørsmålet som ble stilt til politikerne var følgende:

”Hvor ofte har du de to siste månedene personlig diskutert saker som skulle opp til politisk behandling direkte med 1) Administrasjonssjef/rådmann, 2) etatsleder/kommunalsjef.”

Svarfordelingen for politikerne er vist i tabell 5.3.

Tabell 5.3: Politikernes kontakt med administrasjonen de siste to måneder. Prosent. Tall for 2003 i parentes. N2000=517/514, N2003=445/443

	Kontakt med adm.sjef/rådmann		Kontakt med etatsleder/komm.sjef	
	2000	2003	2000	2003
Ingen ganger (0)	46	36	26	22
1 til 3 ganger (1)	33	35	38	39
3 til 5 ganger (2)	13	15	21	22
5 til 10 ganger (3)	5	7	12	12
Mer enn 10 ganger (4)	4	8	3	5
TOTALT	100	101	100	100

Tabellen viser en politisk gruppe der det vanligste er en relativt begrenset kontakt med administrasjonen. Det er kun en liten gruppe – 9 til 17% - som har en utstrakt kontakt med de to øverste hierarkiske nivåer i administrasjonen mer enn ti ganger i løpet av to måneder. Det er også en tendens til at kontakten med rådmann/administrasjonssjef faktisk øker fra starten av perioden til slutten, men dette får ikke støtte når vi foretar en sammenligning av hvorvidt gjennomsnittene for de to målingene er signifikant forskjellige. En t-test gir en t-verdi under en, noe som er langt fra et signifikansnivå på 5%. Jeg vil også minne om formuleringen av spørsmålet, nemlig ”personlig diskutert med...”. Dette betyr at vi ser bort fra den formelle interaksjon knyttet til at man møtes i formelle politiske fora, sender skriftlige forespørsler, eller lignende. Dette er den direkte kontakten mellom politikk og administrasjon, sett fra

politikernes side. Tabellen viser klart at det ikke i noen form er et ”skott” mellom politikk og administrasjon. Samtidig er det heller ikke veldig utstrakt kontakt, bortsett fra da i en mindre gruppe.

Dermed er det også interessant å se nærmere på hvem det er som inngår i denne mindre gruppen, det vil si om de har spesielle karakteristika som skiller dem fra andre. Videre laget vi en summativ indeks av begge de to foregående variablene, noe som dermed uttrykker politikernes samlede kontakt med administrasjonen (slik det er målt i denne undersøkelsen). For å unngå å miste for mange enheter, ble missing verdier erstattet med gjennomsnittsverdier for hvert spørsmål. Siden hvert spørsmål varierte fra 0 til 4, får indeksen en variasjonsbredde fra 0 til 8. Beskrivende statistikk for denne indeksen er vist i vedlegg 22.

Når denne indeksen brukes skjer det en signifikant økning i politikernes kontakt med administrasjonen fra 2000 til 2003. En t-test gir en t-verdi på 2,85, noe som gir en signifikans på lavere enn 1%-nivå. Dette kan skyldes metodiske forhold, nemlig at vi har fått med flere sentrale politikere i 2003 enn i 2000. Dette forutsetter, som vi skal se på senere, at sentralitet og interaksjon med administrasjonen henger sammen. Men dette kan også skyldes reelle endringer i perioden, noe jeg skal drøfte i avslutningen av dette kapittelet.

For å forklare variasjoner i kontakt med administrasjonen gjennomførte jeg så to regresjonsanalyser – en for hvert år. Utgangspunktet var at variasjonen i interaksjon med administrasjonen kan skyldes sosial biografi, organisatorisk biografi eller trekk ved indre kontekst (størrelse, antall partier, politisk konsentrasjon og lignende).

Tabell 5.4: Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabel: Politikernes kontakt med administrasjonen. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .01. N2000=525; N2003=450. Variasjonsbredde avhengig variabel = 0-8

	2000	2003
KONSTANT	3,83** (3,19)	3,23** (2,50)
SOSIAL BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	0,46** (2,64)	0,34* (1,94)
Alder	-0,15 (-1,77)	0,001 (0,14)
Utdanning	0,18 (0,30)	-0,03 (-0,47)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	-0,76 (-0,43)	-0,19 (-1,03)
Ansatt i egen kommune (1=ja)	0,53 (0,24)	0,21 (0,89)
Medlem SV	-0,67 (-1,06)	0,35 (0,60)
Medlem AP	-0,62 (-1,59)	-0,09 (-0,26)
Medlem SP	-0,64 (-1,56)	0,06 (0,14)
Medlem KRF	-0,69 (-1,73)	-0,27 (-0,73)
Medlem V	-0,68 (-1,42)	-0,19 (-0,40)
Medlem H	-0,22 (-0,56)	0,28 (0,77)
Medlem FRP	-0,86* (-1,96)	-0,03 (-0,07)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
Ordfører/vara (1=ja)	0,94** (2,43)	1,76** (4,90)
Leder hovedutvalg (1=ja)	0,72** (3,52)	0,93** (4,43)
Medlem formannskap (1=ja)	0,32* (1,92)	0,16 (0,94)
Sto på kumulert plass (1=ja)	0,22 (1,24)	-0,01 (-0,06)
1. periode (1=ja)	-0,45** (-2,63)	-0,19 (-1,04)
Antall år i parti (m)	0,01 (1,43)	0,02* (2,28)
% frikjøpt (m)	0,02** (3,03)	0,03** (6,16)
Medlem styrende koalisjon (1=ja)	0,05 (0,28)	0,19 (1,01)
Hovedarbeidsområde – kun adm.	0,04 (0,13)	0,19 (0,59)
Hovedarbeidsområde – helse/sosial	-0,34 (-1,78)	-0,07 (-0,35)
Hovedarbeidsområde – undervisning	0,42* (2,04)	0,21 (0,88)
Hovedarbeidsområde – næring/landbruk	0,13 (0,72)	0,21 (1,12)
Hovedarbeidsområde – teknisk	0,18 (0,98)	0,23 (1,23)
Hovedarbeidsområde – kultur	0,21 (1,02)	0,09 (0,41)
TREKK VED INDRE KONTEKST		
Kommunestørrelse (innbyggere)	-0,0000057 (-0,70)	0,000016 (1,85)
Inntekt per capita	-0,000013* (-2,16)	-0,0000057 (-0,89)
Størrelse kommunestyre	0,01 (0,80)	-0,02 (-1,29)
Antall partier i kommunestyre	-0,18 (-1,22)	-0,17 (-1,13)
Politisk konsentrasjon	-0,04** (-2,84)	0,02 (-1,32)
Politisk stabilitet	0,17 (1,80)	0,12 (1,19)
Resultat/tonivå-modell (1=ja)	0,62 (1,44)	0,05 (0,11)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	0,09 (0,41)	-0,29 (-1,25)
R2-justert	0,182	0,366
F-verdi	4,38**	8,64**
Høyeste VIF-verdi	5,4	4,7

Regresjonene gir flere interessante funn, både sett for hvert år isolert, men ikke minst sammenlignet mellom de to årene. I løpet av de tre årene som er gått mellom målingene øker

forklaringskraften til de inkluderte variablene betydelig fra å forklare 17% av total varians til å forklare 37%. Samtidig er det færre enkeltvariabler som er signifikante. Skal vi summere opp et hovedfunn, er det at interaksjon med administrasjonen i all hovedsak bestemmes av hvilken posisjon – av formell art – man har i politikken. Det er de som innehar sentrale politiske verv, som dermed også er frikjøpt, som har mest kontakt med administrasjonen. Det mest interessante er kanskje at betydningen av de formelle posisjonene faktisk ser ut til å styrke seg betydelig i løpet av de tre årene. Her er det å være medlem av formannskapet unntatt, det synker i betydning. Det siste kan gjenspeile at Formannskapet kanskje ikke er det mest sentrale politiske forum, sammensatt som det er ut fra et numerisk representativt prinsipp ut fra antall partier i kommunestyret.

Samtidig ser vi at effekten av andre variabler avtar i perioden, eller forsvinner nesten helt. Politisk erfaring – målt i antall perioder – er også viktig for å forklare kontakthypypigheten med administrasjonen. Men dette forholdet betyr mest i begynnelsen av perioden, og effekten forsvinner i sistedel av perioden. Dette er naturlig da erfaring betyr mest – relativt sett – i en situasjon der andre har lite eller ingen erfaring. I løpet av en periode som politiker opparbeider alle seg en viss erfaring, og det kan tenkes at forskjellene mellom politikerne avtar. Vi ser også en tendens til at menn har mer kontakt med administrasjonen enn kvinner, og at yngre har mer kontakt enn eldre, men også dette er forhold som avtar i betydning i løpet av perioden. For alders vedkommende forsvinner effekten. Av de strukturelle trekkene er kanskje graden av politisk konsentrasjon den mest interessante. Vi ser at jo sterkere konsentrasjon det er i kommunestyret, desto mindre interaksjon – samlet sett – har politikerne med administrasjonen. Men også her forsvinner effekten i den siste målingen. I 2000 er det også en tendens til at jo dårligere økonomi kommunen har, desto mer utstrakt er kontakten mellom politikere og administrasjon. Dette kan forklares ved at man i perioder med dårlig økonomi er avhengig av tettere samarbeid for å finne løsninger, noe som blir mindre viktig i områder med god økonomi.

I begge målinger er det helt klart den organisatoriske biografien – alle mål på politisk sentralitet – som forklarer mest. Det ble også kjørt en hierarkisk regresjon der variablene ble introdusert i tre grupper, først sosial biografi, så organisatorisk biografi og til sist trekk ved indre kontekst. Både i 2000 og 2003 er det organisatorisk biografi som klart forklarer mest av variasjonen i interaksjonen. I 2000 forklarer denne ”bolken” 13% (av totalt 17%) av variasjonen, mens den i 2003 forklarer hele 34% (av totalt 37%).

Regresjonsanalysen er basert på en aggregering av samtlige respondenter i alle kommuner, og er derfor ikke egnet til å få fram eventuell forskjeller mellom de enkelte kommuner. For å unngå store svingninger på grunn av lite antall respondenter i hver kommune, ble data for begge perioder analysert sammen. Det ble først foretatt en test for forskjell i gjennomsnittsscore (Tukey’s test) på interaksjonsvariabelen mellom de 30 kommunene (se vedlegg 24). Resultatet blir to homogene undergrupper med svært stor grad av overlapping mellom gruppene. Likevel er det klart at det er to kommuner som peker seg ut som ”avvikere”. I Åseral er det særdeles liten kontakt fra politikerne til administrasjonen, mens det motsatte er tilfellet for Valle kommune sin del. Mellom de andre kommunene finnes det ikke signifikante forskjeller. Dette tyder på at de aller fleste politikerne på tvers av ulike kommuner har relativt like interaksjonsmønstre med administrasjonen, men at det er to kommuner som peker seg ut i hver sin retning. Her er det altså tegn på at det i disse kommunene er utviklet seg lokale handlingsmønstre som avviker noe fra det som er vanlig i de fleste andre kommuner.

2) Administrasjonens interaksjon med politikerne

Spørsmålene som ble stilt til administratorene var følgende:

”Hvor ofte har du de to siste månedene diskutert saker som skulle opp til politisk behandling direkte med 1) ordfører/vara, 2) politikere i formannskap eller tilsvarende, 3) politikere i det utvalget jeg rapporterer til, 4) politikere i andre utvalg i kommunen.

Tabell 5.5: Administrasjonens kontakt med politikerne de siste to måneder. Prosent. Tall for 2003 i parentes. N2000=294-307, N2003=316-327

	Ordfører/vara		Formannskap		Det utvalg jeg rapporterer til		Politikere i andre utvalg	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Ingen ganger (0)	31	30	54	37	34	26	79	60
1 til 3 ganger (1)	39	27	34	32	39	31	17	27
3 til 5 ganger (2)	13	15	9	17	18	20	4	9
5 til 10 ganger (3)	11	15	2	9	6	14	0	3
Mer enn 10 ganger (4)	7	14	1	6	2	9	0	2
TOTALT	101	101	100	101	100	100	100	101

Tabellen har overraskende mange likhetstrekk med det vi fant for politikernes vedkommende. For det første er det en tendens til at kontakthypigheten øker fra begynnelsen til slutten av en valgperiode. En t-test gir t-verdier fra 2,6 til 6,3 for de fire spørsmålene, noe som indikerer en betydelig økning i kontakthypighet i perioden mellom målingene. Frekvensanalysen viser også at det, som for politikernes vedkommende, kun er en relativt liten gruppe som har svært utstrakt kontakt med politisk nivå. Vi finner en god del kontakt kanalisert mot ordfører/varaordfører og mot ”eget” utvalg, noe mindre mot politikere i formannskapet, og nesten ingenting mot politikere i andre utvalg.

Også her laget jeg en summativ indeks av alle de fire foregående variablene, noe som dermed uttrykker administrasjonens samlede kontakt med politikerne (slik det er målt i denne undersøkelsen). Siden hvert spørsmål varierte fra 0 til 4, får indeksen en variasjonsbredde fra 0 til 16. Beskrivende statistikk for denne indeksen er vist vedlegg 23. Denne indeksen får enda klarere fram hvor sterk økningen har vært fra 2000 til 2003. En t-test gir en t-verdi på 5,9. Siden det var såpass få systematiske forskjeller i mellom utvalgene for administratorenes vedkommende, kan dette neppe tolkes som noe annet enn at det har vært en reell økning i kontakten mellom de to sfærene. Disse to indeksene blir så benyttet i en multippel regresjonsanalyse, for å forsøke å forklare eventuelle forskjeller i interaksjon mellom ulike administratorer.

Tabell 5.6: Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabel =administrasjonens kontakt med politikere. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. N2000=304; N2003=324. Variasjonsbredde avhengig variabel = 0-16

	2000	2003
KONSTANT	3,88 (1,58)	-6,33* (-2,04)
SOSIAL BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	0,46 (1,29)	0,43 (0,89)
Alder	-0,013 (-0,52)	0,034 (1,07)
Utdanning	-0,17 (-0,85)	0,39 (1,74)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	0,33 (0,86)	-0,28 (-0,52)
Forrige stilling i privat sektor (1=ja)	-0,08 (-0,17)	0,21 (0,33)
Har vært kommunepolitiker (1=ja)	1,02* (1,90)	0,61 (0,87)
Har vært komm.pol. i egen komm. (1=ja)	-1,23 (-1,81)	-0,35 (-0,38)
Er komm.pol. i egen komm. (1=ja)	1,10 (0,99)	1,69 (1,19)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
År i stilling	0,001 (0,20)	0,025 (0,58)
År i kommune	-0,008 (-0,33)	-0,012 (-0,38)
Stillingsnivå	0,53* (1,93)	2,07** (5,56)
Jobber i sentraladm. (1=ja)	1,56** (2,55)	-0,76 (-0,84)
Hovedarbeidsområde – kun adm.	-1,51* (-2,11)	-0,67 (-0,70)
Hovedarbeidsområde – helse/sosial	-0,73 (-1,69)	-2,21** (-3,13)
Hovedarbeidsområde – undervisning	0,01 (0,02)	-0,79 (-1,05)
Hovedarbeidsområde – næring/landbruk	-0,47 (-1,03)	-0,57 (-0,84)
Hovedarbeidsområde – teknisk	-0,10 (-0,25)	-0,31 (-0,49)
Hovedarbeidsområde – kultur	0,21 (0,42)	0,10 (0,14)
TREKK VED INDRE KONTEKST		
Kommunestørrelse (innbyggere)	-0,0000102 (-0,70)	-0,0000508* (-2,37)
Inntekt per capita	-0,00000379 (-0,32)	0,0000213 (1,35)
Størrelse kommunestyre	-0,02 (-0,84)	0,05 (1,19)
Antall partier i kommunestyre	0,27 (0,93)	0,70* (1,91)
Politisk konsentrasjon	0,015 (0,62)	0,075* (2,19)
Politisk stabilitet	-0,32 (-1,87)	-0,11 (-0,44)
Resultat/tonivå-modell (1=ja)	1,64 (1,67)	1,62 (1,50)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	-2,17 (-1,60)	-0,09 (-0,18)
R2-justert	0,100	0,151
F-verdi	2,309**	3,211**
Høyeste VIF-verdi	4,8	4,6

Først en liten metodisk kommentar. Konstantleddet endres dramatisk i mellom de to målingene, og i den siste er konstantleddet negativt. Dette må ikke tolkes substansielt. Grunnen til dette er å finne i at regresjonslinjen har en brattere stigning i analysen av data i 2003, og dermed at denne krysser den vertikale akse under origo.

Som for politikerne ser vi at forklaringskraften øker fra 2000 til 2003, dog på langt nær så sterkt. Mest interessant er det at noen forhold ser ut til å miste sin effekt, mens andre kommer i stedet eller styrker sin effekt. Også for administratorenes vedkommende er det slik at kontakt med den "andre sfæren" først og fremst forklares av formell posisjon i hierarkiet (stillingsnivå). Kontakten følger altså i stor grad den formelle strukturen. Like viktig er det at denne effekten styrkes betydelig i løpet av perioden. I en hierarkisk regresjon der de tre

blokkene med variabler kjøres inn etter hverandre, viser det seg at det i første periode er slik at de tre blokkene forklarer omtrent like store andeler av variasjonen i den avhengige variabelen. I 2003 har imidlertid organisatorisk biografi klart sterkest betydning (forklarer 10%). Viktig er det også å merke seg at effekten av å arbeide i sentraladministrasjonen forsvinner mellom første til andre måling, mens betydning av stillingsnivå forsterkes betydelig. Interessant er det også å merke seg at flere av de kontekstuelle variablene får sterkere betydning i andre måling. Dette gjelder både organisasjonens størrelse, samt trekk ved kommunestyret (antall partier og konsentrasjon). Det virker som om administrative ledere innenfor helse- og sosialsektoren har signifikant lavere kontakt med politikerne enn ledere på andre oppgavefelt (effekten er nesten signifikant på 5%-nivå i 2000, og klart signifikant i 2003, med konstant negativt fortegn). Videre er det slik at generell politisk erfaring ser ut til å føre til mer kontakt med politikerne, men kun i begynnelsen av en periode. I målingen for 2003 ser det ikke ut til at dette forholdet betyr noe.

En analyse av forskjeller mellom de enkelte kommuner (samlet for begge perioder) viste at Songdalen peker seg ut med signifikant mindre interaksjon fra administrative til politisk side, mens det motsatte er tilfelle for kommunene Lindesnes og Evje (se vedlegg 24). For alle de andre kommunene er det ingen signifikante forskjeller, noe som tyder på svært få store forskjeller mellom enkeltkommuner på dette forholdet.

5.5 Empirisk indikasjon nummer 3: Oppfatninger av arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon

Siste indikasjon på avhengighet mellom politisk og administrativ sfære var å spørre politikere og administratorer direkte om hvor klar eller uklar de oppfatter at arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon.

Tabell 5.7: Politikere (N2000=527; N2003=461) og administratorers (N2000=311; N2003=332) svar på spørsmålet: "Hvis du helt generelt skulle beskrive din opplevelse av arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon, vil du si den er?" Variasjonsbredde 0-4. Prosent.

	POLITIKERE		ADMINISTRATORER	
	2000	2003	2000	2003
(0) Helt klart på alle saksområder	2	3	3	5
(1) Klart på de aller fleste saksområder	50	51	55	54
(2) Klart på noen, men uklart på andre saksområder	44	43	37	38
(3) Uklart på de aller fleste saksområder	4	3	4	2
(4) Uklart på alle områder	0	1	0	0
TOTALT (N)	100 (527)	101 (461)	100 (311)	99 (332)
GJENNOMSNIITT (STD)	1.51 (0,61)	1,48 (0,63)	1.42 (0,63)	1.41 (0.67)

Oppfatningen i de to gruppene er relativt lik. De aller fleste oppfatter arbeidsdelingen som relativt klar, men ikke helt klar på alle områder. Det er svært få som oppfatter arbeidsdelingen som veldig uklar. Det er en svak tendens til at politikerne i 2000 oppfatter forholdet som noe mer uklart enn administrasjonen. Forskjellen er akkurat signifikant på 5%-nivå (t-test ga en t-verdi på -1.95), men indikerer ikke noen dramatisk forskjell mellom de to gruppene. Den signifikante forskjellen forsvinner i målingen gjort i 2003. Fremdeles er det politikerne som oppfatter forholdet som noe mer uklart enn det administratorene gjør, men t-verdien i en t-test er ikke mer enn 1,31, og dermed langt fra signifikant på 5%-nivå. Det skjer heller ikke noen

særlig endring i gruppene over tid. For administrasjonens vedkommende resulterer en t-test angående forskjellene i 2000 og 2003 med en t-verdi langt under en, mens det for politikerne ender med en t-verdi på like under en. Altså ingen signifikant endring, noe som støtter opp om det første inntrykket man får av tabellen. Likevel skal man merke seg at endringene blant politikerne er sterkere enn i administrasjonen.

Tidligere ble det antatt at hvor klart man oppfattet forholdet mellom politikk og administrasjon ville kunne avhenge av mange ulike forhold, akkurat slik vi antok m.h.t. interaksjon mellom sfærene. Det ble kjørt multiple regresjoner for begge målinger for politikernes oppfatning av forholdet (se vedlegg 25). I målingen for 2000 ble 8% av total variasjon forklart ved hjelp av de uavhengige variablene, og ligningen var signifikant (F-verdi=2,39, sig le 0.00). Den enkeltvariabelen med sterkest effekt var om man var ny politiker eller ikke (B-verdi = 0,17, t-verdi = 2,75). I 2003-målingen forklarer de samme variablene kun 3% av total variasjon, og ligningen er ikke signifikant (F-verdi=1,39). Heller ikke noen av de uavhengige variablene har noen signifikant effekt. Det mest interessante her er at forskjellen i oppfatning av klarhet i relasjonen politikk-administrasjon mellom nye og gamle politikere forsvinner mellom første og andre måling. Dette kommer enda klarere fram når vi kun sammenligner nye og erfarne politikere, slik det gjøres i tabell

Tabell 5.8: Sammenligning av nye (1. periode) og erfarne politikere (mer enn 1 periode). Variabel: Klarhet i forhold politikk-administrasjon. Gjennomsnittsverdier (N i parentes). T-verdi I = test av forskjell innen grupper mellom år. T-verdi II = test av forskjell mellom grupper innenfor ett år.

	Gjennomsnitt 2000	Gjennomsnitt 2003	T-verdi I (sign)
Nye politikere	1,63 (230)	1,55 (175)	1,35 (0,177)
Politikere med mer enn en periodes erfaring	1,42 (296)	1,43 (286)	-0,30 (0,768)
T-verdi II (sign)	4,17 (0,000)	1,98 (0,049)	

Selv om endringene ikke er signifikante, ser vi en betydelig sterkere endring i gruppen av nye politikere, enn i gruppen av erfarne politikere. Mens forskjellene i oppfatning mellom de to politikergruppene er stor i 2000, like etter valget, er den minsket betydelig i 2003, selv om gapet ikke helt er lukket igjen. For administrasjonens vedkommende resulterer den multivariate analysen i at verken ligningene for 2000 eller 2003 er signifikante. De uavhengige variablene forklarer ikke mer enn 2-4% av total variasjon. Her skjer det heller ingen endringer mellom de to målingene (se vedlegg 26). Det er svake tendenser til at de som arbeider enten med tekniske oppgaver eller med næring og landbruk oppfatter forholdet noe klarere enn de som arbeider med andre saksfelt, men disse effektene er ikke stabile og skal derfor ikke tillegges særlig vekt. At ikke de inkluderte variabler fanger opp noe mer av variansen, betyr at det er andre variabler – ikke inkludert i disse ligningene - som kan forklare den. Men systematikken er klar: De aller fleste administratorer oppfatter forholdet politikk-administrasjon som relativt klart, og det er vanskelig å finne noen systematisk forskjell mellom grupper. Dette ”ikke-funnet” er i seg selv interessant, spesielt når vi sammenligner med analysen foretatt for politikerne. Hovedfunnet for politikerne er at et par variabler – deriblant om man er ny politiker eller ikke – forklarer en del av variansen i oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon i begynnelsen av valgperioden. I 2003 er ikke variablene egnet til å forklare noen forskjeller, i og med at ligningen som sådan ikke er signifikant. For administrasjonens vedkommende er ikke noen av ligningene egnet til å forklare noen varians i noen av målingene.

Ser vi på enkeltkommuner, samlet for begge årene, finner vi på administrativ side ingen signifikante forskjeller i oppfatningen av hvor klar arbeidsdelingen er mellom politikk og administrasjon. Tukey's b-test gir kun en homogen gruppe.

5.6 Mot en dynamisk oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon

Alle funn i dette kapittelet støtter opp under en hovedkonklusjon, nemlig at det er en viss sammenveving av politikk- og administrasjonssfæren, men at det på langt nær er noen fullstendig sammenblanding. Det er en viss personellmessig overlapping, men den er ikke på noen måte overveldende. Interaksjon mellom sfærene finnes også, men den er ikke spesielt sterk, noe som tyder på en relativt klar arbeidsdeling der ikke alle saker trenger å drøftes i direkte interaksjon mellom politikere og administratorer. Denne tolkningen støttes også av at de aller fleste oppfatter arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon som relativt, dog ikke fullstendig, klar.

I et maktperspektiv, der avhengighet mellom aktører er en helt sentral forutsetning, betyr dette at et av grunnlagene for maktutøvelse er til stede, selv om avhengigheten ikke ser ut til å være svært sterk. Man kan selvfølgelig også sette et spørsmålstegn ved hvor godt de utvalgte empiriske målene faktisk måler avhengighet mellom politikk og administrasjon. Men de empiriske resultatene, kombinert med andre empiriske studier og teoretiske arbeider nevnt innledningsvis i dette kapittelet (se Aberbach et al 1981; Doigan 1975; Mouritzen & Svava 2002; Peters 2001; Svava 1985 & 1989), gir en sterk indikasjon på at politikk og administrasjon er delvis, men ikke fullstendig overlappende sfærer (Svava 1985).

I motsetning til mange studier av forholdet mellom politikk og administrasjon har denne studien tatt utgangspunkt i at forholdet kan variere, både fra situasjon til situasjon, samt over tid. Med situasjon definerte vi her aktørenes sosiale og organisatoriske biografi, samt trekk ved det som ble kalt indre kontekst. Hvis vi først ser på det situasjonsavhengige perspektivet får det en viss, men begrenset støtte ut fra data i denne undersøkelsen. Hadde det vært et sett forhold som over tid hadde en stabil effekt på arbeidsdelingen, eller på hvordan denne arbeidsdelingen ble oppfattet, skulle vi forventet at disse ville ha signifikante effekter både i begynnelsen av og slutten av en valgperiode. Det er svært få slike variabler i de foregående analysene. Det er også forskjeller mellom enkeltkommuner, men disse er relativt få, og det er vanskelig å se noen klar systematikk i forskjellene.

Ser vi først på den personellmessige sammenblandingen mellom politikk og administrasjon, i forståelsen at en og samme person både er politiker og administrativ leder i samme kommune trer et ganske klart bilde fram. Det er svært få administrative ledere som samtidig er politikere i egen kommune, og jo høyere stillingsnivå man har, desto mindre er den personellmessige sammenblandingen. Her finner vi heller ingen variasjon mellom enkeltkommuner. Altså ser vi her et fenomen der det er få systematiske variasjoner både mellom kommuner, og mellom ulike situasjonelle forhold. Dette kan nok i all hovedsak ledes tilbake til trekk ved den ytre konteksten, dvs. et sett forhold som i stor grad skaper likhet (isomorfi) mellom kommuner. Valgloven setter relativt klare grenser for hvem som er valgbare til kommunale politiske posisjoner, og ledere i kommunen – med en viss uklarhet knyttet til såkalte enhetsledere (se rundskriv H-03/00, sak 99/2476) – er i stor grad definert som ikke valgbare (se Ot.prp. nr. 45 (2001-02), Inst. O. nr. 102 (2002-03); Rundskriv H-03/03). I den nye valgloven står det (§13):

”Utelukket fra valg til kommunestyret/fylkestinget er fylkesmannen og assisterende fylkesmann, administrasjonssjefen i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen og dennes stedfortreder samt leder av forvaltningsgren i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen; dog er ikke leder av enkeltstående virksomheter utelukket.”

På politisk side finner vi en relativt stor andel politikere som også er ansatt i egen kommune, men analysen viser at disse politikerne bare i svært liten grad kan sies å inneha sentrale, administrative lederposisjoner. Dette betyr nok, uten at undersøkelsen klart kan konkludere slik ut fra data, at politikere som også er ansatt i egen kommune i stor grad innehar det vi kan kalle operative stillinger, for eksempel som lærere, sykepleiere, sosionomer eller andre tjenesteytende stillinger. Sagt på en annen måte: den personellmessige sammenblandingen av politikk og administrasjon avtar med stigende stillingsnivå.

Dermed har vi allerede brakt inn betydningen av formell struktur, eller det jeg har kalt organisatorisk biografi i denne sammenhengen. Sammenblandingen av politikk og administrasjon varierer etter hvor i den formelle strukturen en person befinner seg. Dette kan sammenfattes i ett begrep: *sentralitet*. Dette er et forhold i stor grad knyttet til hvor den enkelte befinner seg i den politiske eller den administrative formelle strukturen. Sentralitet påvirker som sagt graden av personellmessig overlapping. Jo høyere man kommer i det administrative hierarkiet i en kommune, desto mindre blir overlappingen i form av at man både er politiker og administrativ leder. Forklaringen på dette er knyttet til enkelte formelle barrierer (valglov) som vanskeliggjør en slik sammenveving av sfærene på toppnivå i det norske systemet. Når det gjelder interaksjon mellom sfærene, kommer det klart fram – både for politikere og for administrative ledere – at denne øker med økende sentralitet. Kontakten er klart sterkest mellom politisk og administrativ elite, og avtar betydelig jo mer man beveger seg bort fra denne eliten. Kun når det gjelder oppfatningen av hvor klar arbeidsdelingen er mellom politikk og administrasjon har ikke formell struktur noen effekt.

Dermed står vi ved noe som kan virke som en paradoksal konklusjon. Ser vi på interaksjonen mellom politisk og administrativ sfære er denne sterkest mellom de mest sentrale politikerne og administratorene. Men ser vi på den personellmessige sammenblandingen er denne sterkest mellom politikere og administratorer på lavere nivå i kommuneorganisasjonen. Dette ”paradokset” er på mange måter med på å styrke et formelt skille mellom politikk og administrasjon. Jo tettere kontakten mellom sfærene blir – noe de blir mot ”toppen” – desto viktigere blir det også samtidig å markere formell avstand til den andre sfæren. Jo mer man samhandler med den andre sfæren, og jo vanskeligere det er å skille klart mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon, desto viktigere blir det å rendyrke de formelle rollene ”politiker” og ”administrativ leder”. Og det er nettopp dette vi ser konturene av i denne undersøkelsen.

At sammenblandingen er sterkere jo høyere man kommer i det politiske og administrative hierarkiet er neppe noe sensasjonelt funn, noe som kan illustreres gjennom følgende utsagn basert på en studie fra et annet forvaltningsnivå (det statlige) (Derlien 1987:131):

”(...) the actual threshold between politics and administration is located somewhere below the administratively defined top position, the exact borderline depends on the extent to which political criteria may be or actually are applied in staffing these positions, to what extent subjective role understanding is political rather than bureaucratic, and on the degree of civil servants' involvement in the policy process.”

Men mer interessant, og ikke minst mye mindre studert, er det dynamiske perspektivet som denne studien bringer inn. Utgangspunktet her var at relasjoner mellom aktører – også politikere og administratorer – i liten grad er noe objektivt, noe som ”er”, men heller noe som utvikles over tid i en kontinuerlig interaksjon. For det første indikerer data at interaksjonen mellom sfærene øker, til dels betydelig, i løpet av perioden. Den mest sannsynlige forklaringen på dette funnet er at et politisk valg, der nye politikere kommer inn og gamle går ut, på mange måter kan ses på som et ”sjokk” som kommuneorganisasjonen utsettes for

(Gersick 1991). Studier av organisasjoners utvikling tyder på at i situasjoner med eksterne "sjokk" så brytes også mange av de etablerte rutiner og faste prosedyrer (Greiner 1988). Overført til en norsk, kommunal situasjon kan det "sjokket" som et valg representerer føre til betydelig mer uklare og muligens individualiserte interaksjonsmønstre mellom den politiske og den administrative sfæren. Like etter et valg vil politikere høyst sannsynlig rette mest av sin energi mot det vi kan kalle rent politiske prosesser som å danne allianser, forhandle om ulike posisjoner og bli enige om hvordan politisk ansvar skal fordeles og hvordan det politiske arbeidet skal foregå. Først når disse politiske basisprosessene er til en viss grad etablert kan politikerne rette blikket i sterkere grad mot kommunens basisoppgaver; tjenesteyting, enkeltvedtak og andre politiske beslutninger. På samme tid, dvs. like etter et valg, er det høyst sannsynlig at administrasjonen vil "avvente situasjonen" noe. Man utsetter sannsynligvis nye initiativ, avventer å gå ut med saker man vet vil skape politisk debatt og konflikt, venter kort og godt til det nye politiske regimet har funnet sin form. I en slik periode vil høyst sannsynlig interaksjonen mellom de to sfærene være mindre, nettopp fordi sfærene – spesielt den politiske – vil være mest opptatt av å få på plass forhold som er spesifikke for kun den ene sfæren. Når de basale politiske systemer er på plass kan man gå tilbake til mer vanlig kommunal aktivitet som å forberede saker, diskutere utredninger og alternativer og iverksette vedtak, en prosess som nødvendigvis krever mer interaksjon mellom sfærene nettopp fordi disse prosessene skjer i skjæringsflaten mellom politikk og administrasjon (Kingdon 1995). For de som studerer forholdet mellom politikk og administrasjon er altså valgsyklusen et høyst sentralt fenomen. På ulike tidspunkt i denne valgsyklusen vil antakeligvis relasjonen mellom politikk og administrasjon varierer betydelig, også innenfor en og samme kommune, og dermed innenfor en og samme kontekst.

Enda mer interessant er det når data avdekker at økningen i interaksjon mellom sfærene så langt i fra er likt fordelt mellom aktører i kommunene. Det er helt klart at det er de mest sentrale politikere og administrative ledere som får økt sin interaksjon med den andre sfæren. Dette ser vi ved at variabler knyttet til sentralitet – stillingsnivå for administrasjonen, og flere ulike mål på politisk sentralitet – styrker sin forklaringssevne betydelig mellom de to målingene. For politikerne er det først og fremst målene knyttet til formell politisk posisjon som øker sin forklaringskraft (ordfører, leder av hovedutvalg, frikjøp), noe vi ser ved at summen av t-verdiene for disse tre sentralitetsvariablene nesten dobles fra 2000-målingen til 2003-målingen. For de administrative lederne er det sentralitetsvariabelen stillingsnivå som mer enn dobler sin forklaringskraft i samme periode.

Like interessant er det å se på hvilke variabler som svekkes og styrkes i perioden mellom de to målingene. Like etter valget, ved første måling, er det en tendens til at flere individuelle trekk ved både politikere og administratorer har betydning for interaksjonen. For politikernes vedkommende er individuelle forhold som kjønn og alder samt partitilhørighet (FRP), samtidig som politisk erfaring knyttet til partiet, av ganske stor betydning. I 2003-målingen forsvinner eller dempes disse mer individuelle og partimessige variablene, og variabler som indikerer den formelle politiske sentraliteten styrker sin posisjon. Kanskje mest interessant er den minskende effekten politisk erfaring ser ut til å få i løpet av perioden. I begynnelsen av perioden har politikere som er inne for første periode betydelig mindre kontakt med administrasjonen enn politikerne med mer erfaring. Denne forskjellen forsvinner helt i slutten av perioden. Dette funnet virker på mange måter selvnynnsende fordi i løpet av en slik treårs periode så vil forskjellen i erfaring minske til dels dramatisk. Relativt sett må det regnes med at erfaringsforskjellen er større i begynnelsen enn i slutten av en periode, noe som også gir utslag i interaksjonsmønsteret. At ikke det virker sterkere kan skyldes at mange av disse antakeligvis har en viss politisk erfaring fra før, enten som varamedlemmer eller som medlemmer i et hovedutvalg uten være valgt politiker.

På den administrative siden er situasjonen mer stabil. Igjen kan vi si selvfølgelig, fordi administrasjonen i liten grad opplever slike "sjokk" som det politiske nivå. Likevel er det også på den administrative siden en betydelig tendens til at den formelle strukturen – her i betydningen sentralitet – stryker sin forklaringskraft. I begynnelsen av perioden ser vi at det er en indikasjon på den horisontale arbeidsdelingen (jobber i sentraladministrasjonen eller i tjenesteytende sektorer) som har sterkest effekt, mens det i slutten av perioden er den vertikale arbeidsdelingen som slår sterkest inn. Dette kan forklares ved at de som har mest utstrakt kontakt med politikerne i begynnelsen av en kommune befinner seg i sentraladministrasjonen. Det er her det utvikles opplæringsprogram for nye politikere, det er de som er ansatt her som fungerer som sekretærer i de politiske prosessene, og de har et spesielt ansvar for veiledning og svar på spørsmål fra politikere. Etter hvert som de politiske prosessene er "på plass" minsker betydningen av det å være ansatt i sentraladministrasjonen, i forståelsen at politikerne etter hvert som de opparbeider seg basiskunnskaper ikke har behov for den samme mengde kontakt med denne delen av administrasjonen. Etter hvert vris den politiske aktiviteten mer over mot oppgaver knyttet til kommunens basisoppgaver, og kontakten får et annet innhold. Og dermed også en annen retning, mer inn mot den formelle linjen og de formelle linjelederne.

Skal vi oppsummere, så ser vi ikke bare at interaksjonen øker totalt sett mellom sfærene, men også at den i økende grad formaliseres og "hierarkiseres". Dette kan tolkes som at aktørene – politikere og administratorer – går i gjennom en læringsprosess der man lærer seg å opptre slik det "passer seg" (March & Olsen 1989; Nalbandian 2004). I den første, for enkelte ganske kaotiske, perioden etter et valg er det mange som ikke har innsikt i hvordan interaksjonen mellom de to sfærene bør foregå. Like etter et valg er det antakeligvis en periode der både politikere og administratorer "føler seg fram". Politikere vil ikke alltid vite hvor de skal henvende seg, og går kanskje ikke alltid den formelle "tjenesteveien". Samtidig skal både politikere og administratorer bli kjent med hverandre, noe som kan skje gjennom mer sporadiske og engangspregede kontakter. Nye politikere vet kanskje ikke hva som er formelle rutiner og prosedyrer i det hele tatt, mens administrasjonen ikke vet hvilke forventninger eventuelle nye politikere har til hvordan de skal opptre. I en slik periode – kjennetegnet av usikkerhet og tvetydighet – er det antakeligvis et stor individuelt spillerom, noe som kan forklare hvorfor enkelte sosiale bakgrunnsvariabler som kjønn, alder og politisk erfaring har signifikante effekter i første periode, men bare delvis i andre periode. Når politiske verv er fordelt, personer er plassert i politiske posisjoner og partier har inngått de nødvendige avtaler, kan administrasjonen etablere mer regulær kontakt med den politiske sfæren. Dermed styrkes betydningen av tjenestevei, og dermed også effekten av formelt stillingsnivå.

Etter som politikere og administratorer samhandler over tid så følger samhandlingen mer og mer den formelle hierarkiske strukturen. Aktører lærer, og de lærer hva som er den "korrekte" måten å interagere på. Sagt på en annen måte, de lærer hva slags forventninger den formelle strukturen knyttet til interaksjon, og dermed utvikles en slags form for "kontrakter" mellom aktørene om hva som er riktig form for samhandling (Hood 2000; Rousseau 1995). Det vi høyst sannsynlig ser konturene av i denne studien er en sosialiseringsprosess der aktørene lærer seg å finne "sin plass i systemet" og dermed også å opptre passende (March & Olsen 1989; Van Maanen & Schein 1979). Denne studien sier ingenting om hva slags sosialiserings- og disiplineringsmekanismer som trer i funksjon, men det kan være alt fra formelle opplæringsprogram for politikere til åpne diskusjoner om hva som er riktig atferd til intern disiplinering for å hindre at enkelte aktører driver solospill. Resultatet blir høyst sannsynlig at individuelle forskjeller tones ned, og man blir mer konforme som grupper.

Det er altså klare indikasjoner i studien på at det foregår en individuell læringsprosess mellom de to periodene. Men det er også indikasjoner knyttet til at det skjer en organisatorisk

læringsprosess. Offentlige organisasjoner er spesielle i den forstand at de med jevne intervaller gjennomgår et sjokk i form av valg. Når slike sjokk finner sted har flere organisasjonsforskere påpekt at formelle strukturer ser ut til å miste en del av sin betydning (Greiner 1988; March & Olsen 1989; Rousseau 1995). Nye relasjoner må bygges opp, nye kontakter etableres og nye psykologiske kontrakter må forhandles fram. Studier av relasjoner over tid kommer ofte til en konklusjon om at disse stabiliseres og formaliseres over tid. Aktører lærer hverandre å kjenne, og det skapes rutiner for hvordan man skal håndtere mange saker. Dermed forsvinner mye av behovet for å samhandle og diskutere hver gang en rutinemessig sak dukker opp. Det vil si en sak der to parter gjennom en tett interaksjon er blitt enige om er rutinemessig. I det kommunale virkelighet er det en tendens til at stadig mer av interaksjonen mellom sfærene kanaliseres i retning av de formelt korrekte kanaler eller "tjenestevei". Interaksjonen føyer seg etter den formelle strukturen, men ikke før etter en stund. Nå er det lite som tyder på at det er en radikal læringsprosess som finner sted. I all hovedsak skjer det en prosess der forhold – sentralitet – som er viktig også i første måling, blir enda viktigere i andre måling. Det er mer snakk om en gjenoppbygging av relasjoner slik de var før valget, ikke om en total rekonstruksjon.

Det dynamiske perspektivet får også støtte av funnene knyttet til hvordan arbeidsdelingen oppfattes. Mest interessant er dette for politikernes vedkommende. I starten er det en forskjell mellom ferske og erfarne politikere, i den grad at de ferske politikerne har en tendens til å oppfatte arbeidsdelingen som mest uklar. Ikke mye, men nok til at det er en signifikant forskjell. Over tid forsvinner denne effekten, noe vi burde forvente hvis politikerne også lærer over tid. I løpet av en periode forhandler den enkelte politiker fram sin egen kontrakt med administrasjonen, og den fremstår dermed som klarere etter hvert.

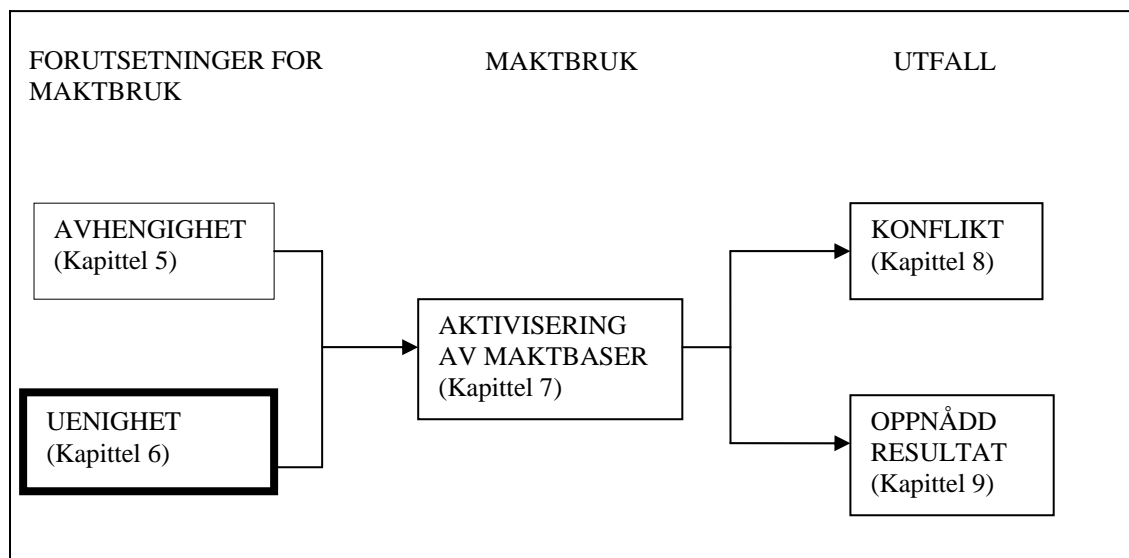
Skal vi trekke en hovedkonklusjon er det at relasjonen mellom politikk og administrasjon bare i liten grad er noe som "er". Det er heller noe som utvikles over tid. Den store utfordringen her er at "sjokk" mot systemet ikke er en unntakssituasjon for en kommune, men noe som skjer regelmessig hvert fjerde år. Dog i varierende grad, ikke alle valg representerer like store politiske omveltninger i alle kommuner. Dermed kan vi skissere et bilde av forholdet mellom politikk og administrasjon der man like etter et valg vil ha en viss grad av uklarhet og et behov for å etablere nye relasjoner. Etter hvert som tiden går, og partene lærer hverandre å kjenne, blir forholdet mer formalisert og – for enkelte nykommere – klarere. Men ved nyvalg starter syklusen på nytt. En klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon er altså ikke noe som kan avgjøres på ett tidspunkt, og gjelde i alle sammenhenger. Heller er en klar arbeidsdeling noe som blir til over tid.

På et politisk plan kan en slik utvikling som beskrives her ha interessante implikasjoner. For det første kan man argumentere for at kommunene utvikler en mer effektiv form for samhandling over tid. Å rutinisere og formalisere interaksjon er et av de viktigste organisasjonsstrukturelle virkemidler man har for effektivisere kommunikasjon og samhandling. Slik formalisering reduserer antallet deltakere i beslutningsprosessene, noe som i seg selv ofte vil føre til mindre tidsbruk og større sannsynlighet for at man faktisk treffer beslutninger (Cohen, Olsen & March 1972). Når mennesker lærer sin plass i den formelle strukturen kan man også utnytte fordelene ved arbeidsdeling og spesialisering enda bedre (March 1991), samtidig som økt formalisering og standardisering ofte kan tenkes å dempe konflikter (Cyert & March 1992). For det andre kan vi muligens se konturene av såkalte "policy windows" som åpnes og lukkes over tid (Kingdon 1995). Et valg, fordi det forrykker etablerte strukturer og koalisjoner, kan føre til at nye aktører – og dermed også nye problemer og løsninger – blir trukket inn i beslutningsprosesser. I en periode etter et valg kan det tenkes at kommunale beslutningsprosesser er mer åpne enn mot slutten av perioden. Dette kan lede til mer uforutsigbare og muligens innovative vedtak i begynnelsen av en periode. Etter hvert som relasjonene formaliseres vil også deltakelsen lukkes mer og mer, og det blir stadig

vanskeligere for nye problemer og løsninger å komme inn i beslutningsprosessene. Dette er som sagt spekulasjoner, og det vil trenge andre typer studier for å undersøke om disse faktisk er korrekte eller ikke.

Trekker vi disse empiriske konklusjonene over på det mer organisasjonsteoretiske plan, har funnene noen interessante aspekter. I mange diskusjoner om betydningen av formell struktur trekkes det ofte fram to ulike "skoler". Den ene kan sies å behandle formell struktur som noe som "er", altså et relativt statisk fenomen (se for eksempel Egeberg 1984, Mintzberg 1979). Den andre snakker heller om strukturering enn om struktur, noe som antyder at struktur er en prosess mer enn et objekt (se Weick 1979). Flere studier har da også vist at strukturer er noe som er i relativt konstant endring, og noe som utvikles kontinuerlig (Greiner 1995; Miner 1987 & 1990; Rousseau 1995). Denne studien kan antyde et slags mellompunkt, der struktur både kan ses på som noe som "er" og noe som "blir til". Funnene i denne studien kan tyde på at det heller enn å snakke om dikotomiske forskjeller, så kan det være fornuftig å snakke om gradsforskjeller når det gjelder hva struktur er og hvilke effekter det har. Vi ser at de formelle forhold, spesielt for politikere, har en viss betydning i starten av en periode. Dette tyder på at et slikt "sjokk" som et valg kan representere ikke nødvendigvis destruerer den formelle strukturen og dens betydning. Mer er det snakk om at strukturens betydning avtar. Over tid skjer det derimot en restrukturering, der man mot slutten av perioden antakeligvis har forhandlet fram en felles forståelse av hva strukturen "er", og dermed er også strukturens effekt sterk, for eksempel på samhandlingsmønstrene. Hvis en slik tolkning er riktig, så betyr det at det å studere effekter av formell struktur avhenger av hva slags situasjon organisasjonen befinner seg. I en organisasjon som har gjennomgått eller gjennomgår endringer, så vil man antakeligvis finne små effekter av formell struktur, mens det motsatte vil være tilfelle i organisasjoner med stor grad av stabilitet. Dette kan igjen tilbakeføres til forholdet mellom politikk og administrasjon. Studeres dette i en organisasjon preget av endring, så vil man antakeligvis finne relativt uryddige, individualistiske og lite formaliserte relasjoner. Studeres derimot relasjonen i mer stabile tider vil betydningen av formell struktur antakeligvis merkes mye klarere. Dermed er det kanskje vanskelig å snakke om et skille mellom politikk og administrasjon på et generelt og statisk grunnlag, men heller om et skille mellom politikere og administratorer som varierer over tid.

6. POLITIKERE OG ADMINISTRATORER – ULIKE ELLER SAMMENFALLENDE PREFERANSER?



Forrige kapittel avdekkes relativt klart at det er snakk om en delvis, om langt fra fullstendig sammenblanding av politisk og administrativ sfære. Det er en viss interaksjon mellom sfærene, arbeidsfordelingen oppfattes ikke på noen måte som helt klar og det er en viss grad av sammenblanding av personer. Ut fra dette kan det antas at en av de grunnleggende forutsetninger for maktbruk – nemlig avhengighet mellom sfærene – faktisk foreligger. Men et tradisjonelt perspektiv på makt bygger på nok en forutsetning om at man har aktører med ulike interesser (Engelstad 1999; Lukes 1974; Østerud 1996). Først når det foreligger interesseforskjeller vil maktbruk bli aktuelt. Avhengighet kombinert med sammenfallende interesser vil heller føre til samarbeid enn til maktbruk (Stone 2006). Selv om nettopp Stephen Lukes' hovedpoeng var at maktbruk kunne finne sted selv om man hadde sammenfallende interesser, skal jeg i det følgende se nærmere på ideen om at det finnes en generell interesseforskjell mellom politikere og administrasjon.

Ideen om interessekonflikt mellom politikere og administratorer er en – ofte implisitt – antagelse i mye av litteraturen om administrasjonens makt (Jacobsen 1997). Allerede Weber (1971) påpekte den grunnleggende interessekonflikten mellom fast ansatte byråkrater og skiftende ”herskere”, der byråkrater ville vektlegge saklighet, mål-middelrasjonalitet, upersonlighet og stabilitet, mens herskerne (politikerne) ville brenne for saker, sette verdier i høysetet uten nødvendigvis å knytte dem sterkt til virkemidler, vektlegge personlig utstråling og kjempe for endring av den nåværende situasjon. Dette følges opp av Von Mises (1945) som inngående drøfter spenningen mellom stabilitetssøkende byråkrater og ”endringskåte” politikere. De siste tiårene har teorier om den nyttemaksimerende byråkrat fått stort gjennomslag (Downs 1957, Niskanen 1971, 1973, 1975, 1994, Mueller 1989), der det er utviklet teorier om at byråkrater vil maksimere den totale størrelsen på budsjettet (Niskanen 1971), andelen frie midler (slakk) i budsjettet (Breton and Wintrobe 1975; Migue and Belanger 1974), og generelt sett motsette seg endringer, spesielt de som er rettet inn mot å begrense budsjett- og/eller slakk-maksimering (Persson & Tabellini 2000; Sørensen & Bay 2002).

Begrepet interesser, på linje med begrep som ”preferanser” og ”politiske holdninger”, er ikke et entydig begrep, i alle fall ikke empirisk. Det kan innbefatte alt fra flyktige interesser knyttet til forholdsvis dagligdagse forhold, via uenighet i konkrete saker til grunnleggende politiske holdninger (Parekh 1996). Siden begrepet ”interesser” er et svært omfattende begrep, vil den empiriske undersøkelsen selvfølgelig kun ha mulighet til å dreie seg om et lite utvalg av ulike saksforhold der man kan tenke seg ulike preferanser mellom politikere og administratorer. For å kunne foreta en fornuftig empirisk undersøkelse er det nødvendig å presisere og avgrense hva slags typer interesser man forsøker å måle. I denne undersøkelsen konsentrerer vi oss om tre hovedtyper interesser, utledet fra ulike teorier om forholdet mellom politikk og administrasjon (se Jacobsen 1997 for en oversikt).

Interesse 1: Utgiftsvillighet eller ekspansivitet

I sin innflytelsesrike teori om byråkrater som nyttemaksimerende individer hevdet William Niskanen at byråkratene ville forsøke å skape et så stort budsjett som overhodet mulig (se Niskanen 1971, 1973, 1975 & 1994). Dette fordi et stort budsjett ville henge tett sammen med mange andre forhold som kunne tolkes som direkte goder for den enkelte byråkrat, for eksempel høyere lønn på grunn av mer ansvar, bedre opprykksmuligheter, osv. Selv om flere har kritisert denne antagelsen, står den fremdeles sterkt.

Interesse 2: Utgiftspreferanser

Denne variabelen går på hvordan politikere og administratorer vil prioritere ulike saksfelt i kommunen i tiden fremover. I en modifisering av Niskanens teori (Migue & Belanger 1974) påpekes det at administrasjonen kanskje vil være mer interessert i slakk enn i et så stort budsjett som mulig. Dermed kan det også settes fram en hypotese om at administrasjonen i større grad enn politikere vil foretrekke å prioritere midler til interne, administrative oppgaver. Det er på dette området man vil ha størst mulighet til å ta ut slakk.

Interesse 3: Holdning til reformer i offentlig sektor

En siste gruppe holdningsvariabler omhandler politikeres og administratorers holdning til ulike sentrale reformer i offentlig virksomhet. Mange av de reformene som har vært populære i de siste 10-15 årene – målstyring, anbudsprivatisering, konkurranseutsetting, m.m. – innebærer ganske omfattende endringer i forhold til det tradisjonelle byråkratiet. Med basis i Max Weber (1971) virker det rimelig å anta at endring er noe av det byråkrater liker minst, og at det derfor kan tenkes å være grunnleggende forskjeller mellom politikere og administratorer på slike forhold. Også mange nyere teorier er basert på en tanke om at reformer ofte blir gjennomført i offentlige organisasjoner under motstand fra de som er ansatt i den samme administrasjonen (Pollitt & Bouckaert 2000).

I det følgende vil jeg ta opp hvert av disse saksfeltene separat. Igjen åpner data for relativt unike analyser. For det første kan vi her foreta en direkte sammenligning mellom hva politikere og administratorer mener, innenfor rammene av den samme konteksten (30 kommuner). For det andre kan vi her få en indikasjon på hvordan preferanser utvikler seg over tid. Dermed kan vi også muligens få kastet litt lys på det Stephen Lukes (1974) kaller maktens skjulte ansikt, Charles Perrow (1986) premisskontroll, Bourdieu (2001) ideologisk hegemoni, og som knytter seg til at en gruppe har makt til å forme andre menneskers interesser slik at de blir sammenfallende.

6.1 Kapittelets avhengige variabel – uenighet mellom politikere og administratorer

I dette kapittelet omhandles begrepet interesser eller preferanser. Som det ble drøftet i den innledende delen knyttet til det å studere makt, behandles interesser i denne avhandlingen i første omgang som et intrapsykologisk fenomen. Den tilnærmingen som er brukt for å avdekke disse preferansene er knyttet til spørreskjema, noe som betyr at jeg studere de enkelte aktørers ønsker og interesser, ikke hvilke ønsker og interesser som får gjennomslag i faktiske beslutninger. Det vi får fram er altså de interesser man sier man har, noe som ikke nødvendigvis er identisk med verken reelle interesser (Argyris & Schon 1978) eller de interesser som faktisk får gjennomslag (March 1988). Det er uttalte uenigheter som dette kapittelet søker å avdekke. Slike studier er likevel viktige, for som Meier & O'Toole (2006:179) presiserer: "In general, goal conflict between politicians and bureaucrats is assumed rather than measured" (se også Peters 1991:303). Med utgangspunkt i til dels ulike teorier vil uenighet mellom politikere og administratorer bli knyttet til tre hovedområder, områder som så vil bli operasjonalisert og studert empirisk.

Det første området er tett knyttet til Niskanens (1971, 1973, 1975, 1994) ideer om den budsjettmaksimerende byråkrat. I korte trekk antok Niskanen at fast ansatte byråkrater ville forsøke å oppnå så store budsjetter som overhodet mulig, fordi dette ville kunne føre til personlige fordeler som høyere lønn, mer prestisje og mer makt. Teorien er basert i en klassisk økonomisk tankegang om at både byråkrater og politikere er mennesker som forsøker å maksimere sine egne interesser, også innenfor rammene av en offentlig organisasjon eller et

politisk organ (Niskanen 1994: 36-37, Tullock 1987). I følge disse økonomisk inspirerte teoriene vil politikere og administratorer ha ulike interesser, nettopp fordi de befinner seg innenfor ulike incentivstrukturer. Hovedincentivet for nyttemaksimerende politikere er gjenvalg og posisjoner. På denne måten vil de sikre sin posisjon, de vil fortsette å kunne utøve makt og de vil kunne kanalisere ressurser til de områder i samfunnet de selv har egeninteresse i. For å klare dette, må politikere opptre slik at de faktisk blir gjenvalgt, og at de får så mange stemmer at de kan innta mektige politiske posisjoner. Dette kan de, i følge enkelte teoretikere, oppnå ved å tilpasse politikken sin – det de ”selger” til velgerne – til den såkalte medianvelgeren. Ideen er hentet fra Anthony Downs (1957) som hevdet at politikere forsøker å maksimere antall stemmer, noe som kun kan gjøres ved å rette seg etter velgernes preferanser. I et topartisystem vil dette føre til en bevegelse inn mot det man kaller ”medianvelgeren”, mens dette blir mer uklart i flerpartisystemer (Mueller 1989). Rundt medianvelgeren vil vi alltid finne den største velgergruppen. Uten å gå inn i denne teorien er det nok å påpeke at politikere vil rette seg inn slik at de tilbyr den politikk som de største velgergruppene ønsker seg. Det er videre en tanke i dette at velgerne på sin side vil maksimere sine interesser. De vil stemme på de politikere som kan gi dem best mulig tilbud og offentlige tjenester, til lavest mulig pris (lavest mulig skatt og andre innbetalinger til det offentlige). En nyttemaksimerende politiker vil dermed tilpasse sin politikk til de preferanser de største grupper i elektoratet, og regulære valg vil fungere som en viktig disiplineringsmekanisme som hindrer politikerne i å følge rene egeninteresser.

På den andre siden står administrasjonen. Den består i stor grad av fast ansatte spesialister som bare i begrenset grad er direkte ansvarlig overfor velgere. De står ikke til valg, og trenger ikke rette seg etter ulike velgergruppers preferanser. I tillegg er de aller fleste offentlige organisasjoner monopolister, det vil si at de operer uten konkurranse. Administrasjonen står dermed i en situasjon der de ikke må rette seg etter de disiplinerende mekanismer som er innebygd i regulære valg og markedsmessig konkurranse. Innenfor en slik kontekst hevder Niskanen (1994: 38) følgende:

”Among the several variables that may enter the bureaucrat’s utility function are the following: salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes and ease of managing the bureau. All of these variables, except the last two, I contend, are a positive monotonic function of the total budget of the bureau during the bureaucrat’s tenure in office.”

Her trekker Niskanen fram sitt hovedpoeng, nemlig at alle byråkrater vil forsøke å maksimere budsjettet til den organisasjonen eller enheten de arbeider. Dette vil igjen føre til en konstant overproduksjon av de tjenester det offentlige tilbyr. Hvis dette er korrekt skulle vi forvente at byråkrater – eller administratorer i min ordbruk – vil være mer ekspansive enn politikere når det gjelder bevilgninger til offentlige tjenester og goder. Kort sagt: Vi vil anta – hvis Niskanen har rett – at byråkrater vil ønske høyere bevilgninger til ulike områder innefor det offentlige enn det politikerne vil gjøre.

Niskanens teorier har vært mye kritisert, spesielt antakelsen om at byråkratene også får gjennomslag for sine preferanser (Blaise & Dion 1991b; Conybear 1984; McCubbins et al 1989; Miller & Moe 1983; Moe 1997; Wintrobe 1997), men også ideen om at byråkrater har noe særlig å tjene på å maksimere budsjettens størrelse (Dunleavy 1985; Hood et al 1984; Migue & Belanger 1974). Samtidig trekkes det fram mange andre, empirisk bedre funderte, forklaringer på den sterke veksten i offentlige utgifter (se for eksempel Lybeck 1986; Peacock & Wiseman 1961; Peters 2001, Tarschys 1975; Taylor 1983). Ideen om at politikere og administratorer har ulike preferanser står likevel fremdeles sterkt.

Det andre området er på mange måter en modifisering av Niskanens opprinnelige teori, der utgangspunktet fremdeles er en interessekonflikt mellom politikere og administratorer, mens der budsjettmaksimering er byttet ut med maksimering av slakk (Breton & Wintrobe 1975; Migue & Belanger 1974). Her antas det at det administrasjonen først og fremst kan trekke noen personlige fordeler av er knyttet til hvor mye frie midler man har til rådighet på budsjettet. Med frie midler menes her differansen mellom de ressurser som en organisasjon må ha for å produsere et sett tjenester og de ressurser organisasjonen faktisk har.

Hvis vi holder litt tak i den økonomisk orienterte modellen til Niskanen (1971) med modifiseringer av Migue & Belanger (1974), så er det en grunnleggende antagelse at administratorer vil forsøke å kanalisere ressurser dit det tjener dem mest. Dette gjelder uansett om de maksimerer budsjettet eller slakk. Hvis vi også inkluderer den "organisasjonsutformende" teorien til Dunleavy (1991), kan vi trekke en konklusjon om at administrasjonen i liten grad ville ønske å formidle ressurser til ren tjenesteyting. Dette vil i mange tilfeller være det Dunleavy kaller "rutinearbeid". I stedet kan vi anta at lederne vil forsøke å kanalisere oppgaver til det som er mest interessant, og som de også direkte driver med selv, nemlig administrasjon, utvikling og planlegging. Jo mer penger de får til denne typen oppgaver, desto mer romslig budsjett kan de tenkes å få (slakk) og desto mer interessante oppgaver kan man beskjeftige seg med. Empirisk operasjonaliserte Hood et al (1984) dette som i hvilken grad byråkrater arbeidet for å få mer ressurser til intern administrasjon.

For politikerne vil dette forholde seg annerledes. Hvis vi antar at gjenvalg og posisjon er det sentrale, og at velgerne er mye mer interessert i kvalitet og kvantitet på tjenester enn på intern administrasjon, vil politikerne ønske å minimere andelen benyttet til administrasjon for å bruke mest mulig på direkte tjenesteyting. Dermed står vi muligens i en konflikt mellom politikere og administratorer der politikerne vil – helt overordnet – prioritere tjenesteyting fremfor administrasjon. Indikasjoner på at dette også empirisk er tilfelle finner vi i Hagen & Sørensen (1997: 196) der det viser seg at administrasjon prioriteres svakt ned av politikere. Administrative ledere vil, stadig i følge en slik teori, antakeligvis legge mye større vekt på å prioritere nettopp administrative oppgaver.

Det tredje hovedområdet er knyttet til holdninger til reformer i offentlige sektor. Som nevnt innledningsvis er det en generell oppfatning eller stereotypi, som faktisk kan ledes tilbake til Weber (1971; Gerth & Mills 1947) at byråkrater eller administratorer vil motsette seg endring. Generelt sett er det ikke uvanlig å anta at motstand mot forandring er et generelt trekk ved organisasjoner (Jacobsen 1998 & 2004b). Et av Webers (1971) hovedpoeng var også en understreking av den sterke inertien som var innebygd i alle byråkratiske organisasjoner. Byråkratier var i følge Weber (op.cit:141) "(...) de sosiale strukturer som er aller vanskeligst å ødelegge". At byråkratiske organisasjonsformer er notorisk vanskelig å endre er en antagelse som også har fått betydelig støtte fra empiriske studier av endringsforsøk i både offentlige og private byråkratier (Allison 1971; Blau 1955; Crozier 1964; Merton 1940; se også March & Simon 1993 og Mintzberg 1979 for oversikter). Reformen står muligens i en viss motstrid til et byråkratis måte å arbeide på, det vil si basert i regler og rutiner (Mintzberg 1979), der regler og rutiner stadig raffineres (se Levinthal & March 1993). I denne raffineringprosessen foretar byråkratene store investeringer, som over tid skaper en slags form for "sunk cost", det vil si en investering i å gjøre noe spesielt på en spesiell måte (Hannan & Freeman 1984; Tushman & O'Reilley 1996). Slike "sunk costs" kan gjøre endring vanskelig, fordi det nettopp er investert så mye i dem. Reform kan altså for mange administratorer ses som en trussel mot tidligere erfaring, nedfelt i regler og rutiner.

Ser vi på innholdet i mange av de moderne reformene, har de ofte et klart effektiviseringsfokus, noe som kan påvirke administratorene på relativt ubehagelige måter. Mange av de reformene som går under overskriften New Public Management (NPM) er

nettopp rettet inn mot å gjøre det vanskeligere å operere med for mye slakk, og dermed at lett kan ses på som å representere trusler mot den nyttemaksimerende byråkraten. Resultatkontroll, kombinert med reformer i budsjettkontroll og revisjon, kan ses på som en forsterket form for politisk kontroll med en offentlig organisasjons ressursbruk (Johnsen 1999; Lane 1993). Det samme gjelder i stor grad profesjonalisering av politikere, noe som kan føre til at sentrale politikere får mer tid, ressurser og ikke minst kunnskap til å utføre effektiv kontroll med virksomheten. Organisatorisk desentralisering og styrking av konkurranseelementet gjennom konkurranseutsetting, anbudsprivatisering og frie brukervalg, kan også være et element som gjør det vanskeligere for administrasjonen å operere over lang tid med mye slakk (Fernandez & Rodrik 1991; Mueller 1989). Og desentralisering knyttet til økt brukerinnflytelse kan også betraktes som en styrket ekstern kontroll med det som skjer i offentlige organisasjoner (Peters & Pierre 2000, Wistow & Barnes 1993). Reformen kan altså medføre sterkere kontroll av administrasjonen fra flere hold, en stadig innstramming av frie ressurser ("slakk"), og dermed en hardere arbeidsdag for administratorene. Hvis disse antagelsene er korrekte, bør vi forvente at administrasjonen er ganske så negative til denne typen reformer.

Nå er neppe alle reformer en trussel mot en nyttemaksimerende byråkrat. Noen kan til og med være med på å forbedre en byråkrats personlige nytte (Lane 1993). Introduksjon av resultatbaserte lønninger, samt løsriving fra tradisjonelle lønnsregulativer og lønninger mer sammenlignbare med ledere i privat sektor, kan føre til en bedret situasjon for enkelte. Men vi vil her forvente at disse reformene først og fremst kommer en liten gruppe av toppledere til gode, og neppe ledere på lavere nivåer i organisasjonen (Lægreid 1989). Videre trenger ikke sammenslåing av kommuner utgjøre noen trussel for administrasjonen, kanskje heller tvert om. Det vil jo føre til store organisasjoner, noe som kan øke ledernes prestisje og muligheter for å få bedre kompensasjon. For mange på lavere nivåer vil også store organisasjoner bety en større og ofte høyere karrierestige (Stinchcombe 1986:227-228). For politikere kan det forholde seg annerledes. Sammenslåing av kommuner vil høyst sannsynlig bety færre politikere. Studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og størrelse på kommunestyret viser en klart avtakende samvariasjon. Antallet politikere øker med økende kommunestørrelse, men ikke lineært med økningen i antall ansatte (Jacobsen 2002a). Større organisasjoner kan også gjøre de samme organisasjonene mer komplekse og mindre oversiktlige, noe som kan minske muligheten for politikere til å drive, i alle fall direkte og personlig, kontroll (Downs 1967).

Likevel er det rimelig å forvente ganske store forskjeller mellom politikere og administratorer med hensyn på i hvor stor grad de ønsker seg ulike typer reformer som vil måtte medføre endringer i den kommunale administrasjonen. En indirekte indikasjon på dette får vi i Christensen og Lægreids (1997:397) studie av hvordan departementsansatte forholder seg til en lang liste med ulike reformforslag. Nesten uten unntak kommer relativt moderate (i betydningen tiltak som vil kreve relativt lite endring i administrasjonen) ut som høyest prioritert, mens tiltak av mer dramatisk art som anbudsprivatisering, interne markeder, o.a. var mindre ønsket.

Det virker altså som en ganske vanlig antakelse – eller muligens stereotypi – at reformer i det offentlige starter med politiske initiativer (Aucoin 1990 & 1995; Kingdon 1984; Peters 2001; Savoie 2000), og at reformer deretter blir implementert tross motstand fra administrasjonen som anses for å være "instinctively conservative and opposed to change" (Pollitt & Bouckaert 2000:19). Empirisk er dette utgangspunktet problematisert, og enkelte studier viser at fast ansatte administratorer ofte er viktige medspillere til politikere når reformer skal gjennomføres og i enkelte tilfeller også faktisk er initiativtagere til reformer (Aucoin 1995; Boston et al 1991; Pierre 1993; Schick 1996; Schwarz 1994). Disse studiene er likevel som regel fundert i komplekse casestudier som fokuserer på et bredt spekter av

reformer, aktører og politiske systemer og kontekster (Barzeley 2001), og som bare delvis fokuserer på relasjonen mellom politikk og administrasjon. I mange studier har helt andre forhold enn forholdet mellom politikk og administrasjon stått i sentrum når reformaktivitet skal forklares, for eksempel nasjonale institusjoner, tradisjoner og kulturer (Kickert 1997b; March & Olsen 1989 & 1995; Olsen & Peters 1996), ulike "behov" (økonomisk press) for å reformere (Peters 2001), politisk lederskap (Savoie 1994), eller komplekse kombinasjoner av ulike forhold, for eksempel slik de fanges opp i ideen om "public service bargains", noe som er knyttet til historiske og grunnleggende avtaler i det politisk-administrative system i ulike land (Hood 2000). Studier som fokuserer eksplisitt på reformaktivitet og forholdet mellom politikk og administrasjon, har i all hovedsak et fokus på hvordan reformer kan tenkes å påvirke denne relasjonen, og også slike studier er sjeldne (se Pollitt & Bouckaert 2000: 134-140, Mouritzen & Svava 2002).

Med utgangspunkt i disse antakelsene om uenighet og interesseforskjeller mellom politikere og administratorer kan det nå formuleres tre mer spesifikke "konflikthypoteser":

- H1: Administratorer generelt sett være mer budsjettmessig ekspansive eller utgiftsvillige enn politikerne.
- H2: Administrasjonen vil prioritere interne administrative oppgaver høyere enn politikerne, mens politikerne på sin side vil prioritere tjenesteyting høyere.
- H3: Administratorer vil være mer negative til reformer i kommunene enn politikere vil være.

Alle disse hypotesene baserer seg på at det er en generell uenighet mellom gruppen av politikere og gruppen av administratorer, uavhengig av hvilke politikere og administratorer man snakker om og av hvilken kontekst de ulike aktørene befinner seg i. Men det kan også tenkes at eventuelle interessekonflikter følger andre dimensjoner, og at eventuelt interesseforskjeller mellom politikere og administratorer an forsterkes eller svekkes, alt etter hva som kjennetegner aktørene og hvilken kontekst de befinner seg i.

6.2 Variasjon i preferanser

Mye teoretisering og forskning de siste tiårene har i stor grad antatt at det foreligger en generell interessekonflikt mellom politikk og administrasjon, og at denne er konstant over tid og relativt uavhengig av hva som kjennetegner aktørene man studerer og den konteksten de inngår i. Denne avhandlingen problematiserer dette generelle utgangspunktet. Utgangspunktet er at det er problematisk å betrakte både politikere og administratorer som homogene grupper. Tidligere studier har for eksempel vist betydelige forskjeller i prioriteringer mellom kommunepolitikere (se for eksempel Serritslew 2003; Sørensen 1995a; Sørensen and Bay 2002; Sørensen and Ludvigsen 2003; Vabo 2002a), og de fleste studier av administrasjonen, både på nasjonalt (Christensen & Egeberg 1997; Christensen & Lægheid 2002a; Lægheid & Olsen 1978; Olsen 1983) og lokalt nivå (Askvik et al 1988; Baldersheim & Øgård 1998; Kjølholdt 1996), antyder at heterogenitet er et fremtredende trekk, også når det gjelder verdier og prioriteringer. Dermed blir det sentralt å trekke inn andre forhold enn bare om man er politiker eller administrator som også kan være viktige for å få en mer nyansert forståelse av eventuelle interesseforskjeller og – likheter.

1) Trekk ved aktørene – sosial og politisk biografi

Når det gjelder uenighet eller forskjeller i preferanser, viser også flere studier betydelige forskjeller knyttet til kvinner og menn. På et helt generelt plan viser flere empiriske

studier at menn og kvinner har til dels svært forskjellige verdier, der kvinner fremstår som mer altruistiske, mindre materialistiske og mer orientert mot fellesskap (Hitlin & Piliavin 2004:369; Jenssen 1993:239-242). I mer politisk sammenheng er kjønn av enkelte trukket fram som en av de stadig viktigere politiske skillelinjer i de fleste vestlige land (Erickson & O'Neill 2002; Knutsen 2001; Studlar & McAllister 1998). På nasjonalt nivå viser det seg at kvinnelige politikere – uansett partipolitisk tilhørighet – er mer positive til offentlige tjenester (Heidar & Raaum 1995; Raaum 1995; Reitan 1990). Ikke unaturlig viser det seg også at kjønn er en stadig viktigere prediktor for stemmegivning, der kvinner stemmer mer på partier på venstresiden enn det menn gjør både på lokalt og nasjonalt nivå (Aardal & Valen 1995; Bjørklund 1999; Bjørklund & Saglie 2000). Dette kan være en indikasjon på at kvinner i større grad enn menn vektlegger en stor offentlig sektor, større andel av fellesgoder og mindre innslag av marked og individualisme. Det ser ut som om kvinner i større grad enn menn har politiske preferanser som går i retning av partier på venstresiden i politikken. Dette er i lite grad et ”blaff”, men heller et resultat av en langsiktig strukturell endring der kvinner generelt sett har økt sitt utdanningsnivå kraftig, de har i økt grad gått ut i arbeidslivet og de har i stor grad gått ut i jobber i den offentlige sektoren (Listhaug et al 1995). Det har også vært hevdet at kvinner er mer avhengig av de tjenester den offentlige sektoren tilbyr, og at de derfor støtter opp om partier som sikrer en omfattende offentlig sektor (Rose & Pettersen 1999). Dermed skulle vi kunne regne med å finne en forskjell mellom menn og kvinner med hensyn på hvor mye penger de er villige til å bruke på offentlig virksomhet. Menn og kvinner ser også ut til å prioritere offentlige oppgaver ulikt. Kvinner er mer opptatt av ”mykere” sektorer som utdanning og helse, mens menn systematisk er mer opptatt av forsvar, økonomi og samferdsel (Raaum 1995), en forskjell vi også finner blant partimedlemmer i samme parti (Heidar & Raaum 1995). Senere studier viser også at kvinner til en viss grad er mer skeptiske til kommunesammenslåinger enn menn (Rose & Pettersen 2003). Empiriske studier viser også betydelige kjønnsforskjeller i hva slags syn man har på reformer i det offentlige, der kvinner fremstår som mer skeptiske enn menn (Sørensen & Bay 2002; Sørensen & Ludvigsen 2003). I denne studien skulle vi kunne anta at det ville føre til at kvinner ville prioritere en større offentlig sektor (de er mer for fellesskapsløsninger) og dermed være mer ekspansive enn menn, at de vil prioritere mer ”myke” politikkområder som skole, helse og omsorg, og at de vil være mer skeptiske til reformer i det offentlige.

Nyere studier av valgatferd (Bjørklund & Saglie 2000) har vist at alder blir en stadig viktigere skillelinje i blant annet politisk valg og politisk engasjement. Yngre deltar mindre i den formelle politikken enn eldre, og jo eldre man er desto sterkere blir den partipolitiske interessen. En forklaring på dette kan være det man kalle ”brukerperspektivet”, nemlig at man etter hvert som alderen øker får mer direkte interesse for en del av de tjenester kommunene tilbyr. Hvis det er slik at eldre drar mer nytte av kommunens tjenester enn yngre, er det også naturlig at denne gruppen vil prioritere økte utgifter, altså være mer ekspansive. Men det er ikke bare eldre som nyter godt av kommuners tjenestetilbud. Unge vil, spesielt dem med barn, ha sterk interesse i både barnehager og skoletilbud. Dette innebærer muligens at yngre mennesker vil vektlegge offentlige tjenester som er viktige i en etableringsfase, og en fase der man har små barn (barnehager og skole). Etter hvert som man blir eldre vil muligens næringspolitikk og tekniske tjenester bli viktigere, mens omsorgstjenester vil settes i fokus av de eldste. Under dette siste perspektivet ligger det en antagelse om at personer vil prioritere det de selv har mest bruk for, altså en slags nyttemaksimeringstilnærming til å forklare forskjeller mellom aldersgrupper. Dette kaller Bjørklund og Saglie (2000:36) for ”velferdsstatens generasjonskonflikt”. Vi kan også legge an et generasjonsperspektiv (kohort) på variabelen alder. Dette innebærer at mennesker født i ulike perioder vil ha ulike holdninger, også til politiske prioriteringer, fordi de er sosialisert i ulike perioder (Jenssen 1993). Yngre generasjoner forbindes i denne sammenhengen med mer ikke-materielle verdier

(Inglehart 1977), selv om dette er blant de mest omdiskuterte påstander i moderne statsvitenskapelig og sosiologisk forskning (se Hellevik 1996 & 2002; Trantner & Western 2003). Det er ikke klart hvordan dette vil slå ut på prioritering av saksfelt, men man kan spekulere i om dette vil føre til at unge i større grad vil prioritere spesielt kultur og miljøvern enn eldre som i større grad representerer det vi kan kalle ikke-materielle verdier. Når det gjelder reformer er det en ganske vanlig antakelse – eller stereotypi? – at man blir mindre positivt innstilt til endring når man blir eldre (Pedersen 1976). Hvorvidt dette er en aldringseffekt der man blir mer endringsvillig etter hvert som man blir eldre, eller en kohorteffekt der man er skeptisk til endring fordi de representerer brudd med verdier som er etablert i en tidligere kohort, trenger vi ikke ta hensyn til i denne undersøkelsen. Generelt kan vi likevel anta at eldre vil være mer skeptiske til alle typer reformer – noe som nettopp er endringstiltak – enn det yngre vil være.

Når det gjelder forskjell i preferanser, viser empiriske studier at man med økende lengde på utdanning blir stadig mer liberale og anti-autoritære, får større innslag av post-materielle verdier og at man i sterkere grad enn personer med lavere utdanning stemmer på partier på venstresiden (Hellevik 1996; Jacobsen 2001a, Jenssen 1993). På den ene siden slår dette klart ut på stemmegivning der det viser seg klart at det å stemme på Fremskrittspartiet, et parti som i lang tid har hatt som et hovedmål å senke offentlige utgifter, i stor grad henger sammen med lavere utdanning (Jenssen 1993). Ut fra dette er det rimelig å anta at høyere utdanning også vil føre med seg en mer velvillig innstilling til en stor offentlig sektor (ekspansivitet). De mer liberale og post-materielle verdier som ser ut til å følge med høyere utdanning vil også kanskje føre til at personer med høy utdanning også vil prioritere mer immaterielle og ”unyttige” oppgaver innenfor det kommunale virksomhetsfelt, som for eksempel kulturelle oppgaver, tiltak for ungdom og forebyggende virksomhet. Høy utdanning kan også tenkes å øke skepsisen til endring, og dermed til ulike former for reformer i det offentlige. På generelt grunnlag har enkelte (i.e. Torgersen 1972) hevdet at profesjonalisering i seg selv er konserverende fordi enhver endring kan utgjøre en trussel mot en lang utdanning, noe som representerer en tung og viktig investering for den enkelte (Greenwood et al 2002). Enda viktigere vil nok partipolitisk tilhørighet være har for hva slags syn man har på størrelse på offentlig sektor, hvilke saksfelt som bør prioriteres, samt i synet på innføring av ulike reformer i offentlig sektor. En klassisk skillelinje i norsk, og i andre vestlige lands, politikk har vært mellom det Rokkan kalte ”kapital og produksjon” (Rokkan 1967). I Norge ble denne skillelinjen først skikkelig politisk formalisert gjennom etableringen av det da sosialistiske Arbeiderpartiet, selv om det også hadde vært til stede tidligere i skillet mellom Venstre og Høyre. På den ene siden har vi da politiske partier som mener at staten bør spille en stor rolle i et lands økonomi, både direkte og indirekte. Arbeiderpartiet har, i alle fall fram til helt nylig, stått som en sikker garantist på en sterk og voksende stat. I nyere tid med SF og senere SV som sterke støttespillere. Men også partier som Venstre og Senterpartiet, så vel som Kristelig Folkeparti, har heller ikke vært fremmed for tanken på en sterk stat, selv om denne klart ikke er så sterk som i AP og SV. På andre side finner vi Høyre, som alltid har vært en garantist for, om ikke en minimumsstat, så i alle fall for at staten skal innta en klart underordnet rolle til den private sektor. Løsninger må heller søkes i den private sfære enn i den offentlige. Helt fram til nylig har dette synet også blitt støttet av FRP, selv om dette i de siste årene er blitt et ganske ekspansivt parti. Denne venstre-høyre akse har som sagt vært sentral i norsk politikk i mer enn 150 år, og fremdeles er det tegn på at den faktisk er den sterkeste politiske skillelinjen partiene i mellom partiene (Rasch 2003). Når det gjelder ekspansivitet vil vi altså forvente en klar forskjell mellom de ulike politiske partier etter en venstre-høyre akse (Aberbach et al 1981: ch.5). Dette støttes av studier på nasjonalt nivå (Schmidt 1996) og på kommunalt nivå (Kristensen 1982; Serritslew 2001; Sørensen 1995a). I tillegg kan det forventes at medlemmer av ulike politiske partier har ulike utgiftspreferanser. Dette kommer klart fram på nasjonalt

nivå, der partier på høyresiden tradisjonelt har vært mer opptatt av oppgaver knyttet til samferdsel, politi og forsvar, mens partier på venstresiden har vært mer interessert i å prioritere sosiale og fordelingsmessige programmer (Bilstad 1994; Saglie 1994). På kommunalt nivå er mange av de klassiske skillelinjene uaktuelle, nettopp fordi de oppgavene som tradisjonelt har skilt partier på høyre- og venstresiden av politikken, ikke er oppgaver som kommunene har ansvar for i Norge. Men en ting kan trekkes fram: Politikere på høyresiden har i hovedsak profilert seg på å være mer ”næringslivsvennlige”, noe som fører til en positiv holdning til å legge forholdene til rette for næringslivet. Dette skulle muligens føre til at politikere på høyresiden var mer positive til næringsarbeid i kommunene. Andre tradisjonelle områder som har vært prioritert av høyresiden som politi og forsvar er ikke kommunale oppgaver, og vil derfor ikke være særlig relevant for denne undersøkelsen. Ulike politiske partier har også en politikk for hvordan man skal forholde seg til ”fornyelse, modernisering og effektivisering” av offentlig sektor. Dette har faktisk vært noen av de viktigste politiske kampsakene både på nasjonalt og lokalt nivå de siste valgene. For mange politikere har de reformer som ofte går under overskriften ”New Public Management” (NPM) en definitivt politisk ”bismak”. Dette baserer seg i at ”røttene” til mange av reformene kan ledes tilbake til konservative og liberalistiske regimer og navn som Reagan and Thatcher (Aucoin 1990 & 1995; Downs & Larkey 1986). I den settingen var reformene forsøk på å ”temme” byråkratier som var kommet ut av kontroll, og som mer representerte et problem enn en løsning (Lane 1993, Savas 1987). Mange av reformene har da også blitt betegnet som ”liberalistiske” eller ”neoliberalistiske”, i og med at hensikten ser ut til å være å begrense ansvaret til det offentlige, eller som enkelte har uttrykt det, til å ”roll back the state” (Goldsmith & Page 1997; Lane 1993). I Norge har mange av reformene blitt sterkt kritisert av politiske partier på venstresiden, spesielt SV, men også til en viss grad AP, med den begrunnelse av at markedet ser ut til å være det gjeldende ideal, og at reformene kan medvirke til å ødelegge de spesifikke verdier som er knyttet til offentlig virksomhet. Når slike verdier er forsvunnet, og offentlige organisasjoner blir sammenlignbare med private motparter, ligger også veien – i følge kritikerne – åpen for en ytterligere privatisering og nedbygging av det offentliges ansvar (se March & Olsen 1989 & 1995). I de fleste europeiske land vil vi finne en debatt mellom vestre- og høyresiden i politikken knyttet til verdien av reformer. I valgkampen i 2003 i Norge gikk SV så langt som å gjøre kampen mot reformer – spesielt mer konkurranseutsetting og fritt brukervalg – til en av sine hovedsaker. Ser vi på holdninger til administrative reformer på kommunalt nivå går det et klart skille mellom FRP og Høyre på en side, og spesielt SV på den annen side (Sørensen & Ludvigsen 2003; Rattsø & Sørensen 2004). FRP og Høyre har gått langt i å anbefale såkalte markeds mekanismer for å modernisere offentlige sektor, noe SV åpent har vært skeptisk til. Arbeiderpartiet har inntatt enn mellomholdning der man ønsker reform av offentlig sektor, men uten for sterk bruk av markeds mekanismer og privatisering.

Enda mer interessante er det at denne forskjellen mellom politiske partier kan kobles med studier av administrasjonens politiske holdninger. Det finnes studier som påviser at offentlig ansatte har klart forskjellig politiske oppfatninger enn de som er ansatt i privat sektor (Knutsen 1986, 1989, 2001; Blaise et al 1991). Flere hypoteser har vært fremsatt for å forklare dette fenomenet. En første går på at administratorene har spesielle politiske preferanser ut fra egeninteresse. Siden de fleste partier på venstresiden i politikken er de mest positive til en stor offentlig sektor, kan man spekulere på om ikke offentlige ansatte stemmer på disse partiene for å sikre egen arbeidsplass. Det er disse partiene som gir den offentlige sektoren mest prestisje, og de ansatte i den størst jobbsikkerhet. En annen hypotese går på at de som jobber i offentlige i sektor gjennom sitt arbeid treffer mange av de menneskene som har behov for de tjenester og goder det offentlige yter. Dette er goder som ofte prioriteres høyt av partier på venstresiden, mens høyresiden er mer positive til private løsninger. Gjennom denne stadige

eksponeringen får ansatte i offentlig sektor sympati for politiske synspunkter som vektlegger offentlige tjenester og goder. En siste hypotese går på at mange av velferdsstatens profesjoner lærer mer radikale politiske verdier i løpet av en spesialisert utdanning (Jacobsen 2001a).

Uansett hvilke årsaker det er til eventuelle venstreorienterte politiske holdninger blant offentlig ansatte, så kan det faktum at det er en overvekt av ansatte med slike preferanser implisere at det vil være et interessefelleskap mellom administrasjonen generelt og politikere som er medlemmer av partier på venstresiden av politikken. Dette vil muligens først og fremst gjelde graden av ekspansjon i offentlige budsjetter, der administrasjon og partipolitikere fra venstresiden kan forventes å være mer ekspansive enn politikere fra høyresiden. Hvis disse betraktningene er korrekte skulle vi vente en situasjon der vi finner et klart skille mellom politikere på venstre- og høyresiden i politikken, samtidig som vi skulle forvente at administrasjonen som gruppe ville plassere seg sammen med partiene på venstresiden. Dermed kan vi fremme en "ideologihypotese", en antakelse om at administrasjonen preferansemessig plasserer seg tett opp til de posisjoner som politikere som er medlemmer av partier på venstresiden i politikken inntar. Skillet går altså muligens mellom administrasjonen og politikerne på venstresiden på den ene siden, og politikerne på høyresiden på den andre.

Ser vi på sektortilhørighet - i forståelsen av hvorvidt man arbeider i privat eller offentlig sektor – kan det slås fast at det er en overvekt av ansatte i offentlig sektor som stemmer på politiske partier på venstresiden (Bjørklund 199b; Blais et al 1991; Knutsen 2001). Siden dette er partier som tradisjonelt sett har vært positive til en stor offentlig sektor og stått for en mer ekspansiv økonomisk politikk enn partier på venstresiden av politikken, virker det ikke urimelig å anta at de som arbeider i offentlig sektor også er mer ekspansive enn sine kolleger i privat sektor. I stemmegivningssammenheng ser vi også klare tendenser til at offentlig ansatte er overrepresentert blant velgerne som stemmer SV og AP, de partiene som er mest skeptiske til å ta i bruk markedsmekanismer i offentlig sektor og til privatisering. Empiriske studier antyder også at ansatte i offentlig sektor generelt sett er mest skeptisk til denne typen "ny-liberalistiske" reformer (Fernandez & Rodrik 1991; Rattsø & Sørensen 2004; Sørensen & Bay 2002; Sørensen & Ludvigsen 2003). Dette kan tenkes å skape et slags form for interessefelleskap mellom politikere som er ansatt i offentlig sektor, og ansatte i administrasjonen, i alle fall i reformspørsmål. Det kan også bety at administratorer med erfaring fra privat sektor har et annet syn på slike reformer enn de som kun har vært ansatt i offentlig sektor. Og dette interessefelleskapet kan gå på tvers av partipolitiske grenser eller andre skillelinjer. Det kan også tenkes at de som arbeider i offentlig sektor også vil prioritere saksfelt som tradisjonelt har stått sterkt blant politiske partier på venstresiden, nemlig helse- og sosial, utdanning og kultur.

Det å ha erfaring fra "den andre siden", enten det gjelder politikere med administrativ erfaringer eller administratorer med politisk erfaring, ser i mange tilfeller ut til å skape en innsikt i og dermed også en forståelse for hvordan man tenker på den "andre siden" (Van Maanen & Schein 1979; Pfeffer 1982). Relatert til tanken om at erfaring fra en annen sfære skaper forståelse for den andre sfæren, kan det også tenkes at eventuelle interesseforskjeller mellom sfærene viskes ut gjennom erfaring fra den andre sfæren. Generelt kan vi da tenke oss at det er større grad av enighet mellom personer som har erfaring fra begge sfærer – både politisk og administrativ – enn blant dem som bare har erfaring fra en av sfærene. Her er det ikke mulighet å si noe mer spesifikt om retningen på preferansene, det vil si om de går i mer eller mindre ekspansiv retning, i retning av å prioritere spesielle saksfelt eller være positiv eller negativ til reformer.

Helt til slutt; når forskjeller i preferanser skal forklares har jeg også trukket inn hvor tett man er knyttet til kommunen – gjennom et spørsmål om man er oppvokst i kommunen – fordi dette har vist seg å ha stor betydning for hvordan man stiller seg til kommunesammenslåinger (Rose & Pettersen 2003), en av de reformer som omhandles i denne undersøkelsen.

2) Trekk ved aktørene – organisatorisk biografi

Ansiennitet kan også, hvis det ses som en indikasjon på organisatorisk sosialisering (Lægreid & Olsen 1978:36), tenkes å skape mindre interesseforskjeller mellom politikere og administrative ledere. Det er likevel vanskelig å si hvordan generell fartstid i organisasjonen skal påvirke ekspansivitet eller prioritering av ulike saksfelt. Det kan derimot være mulig at personer med lengre ansiennitet vil være mer skeptiske til reformer i offentlig sektor enn de med kortere fartstid. Dette knytter an til enkelte studier av organisatorisk endring der det er tendenser til at personer med lang ansiennitet er mindre endringsvillige, noe som vanligvis forklares med at de har investert en stor del i eksisterende ordninger i organisasjonen (Pitcher & Smith 2001). Endring vil dermed medføre et tyngre brudd for dem med lang, enn for dem med kort ansiennitet, noe som kan være en årsak til sterkere motstand blant de med lang ansiennitet (Jacobsen 2004b).

Høyst sannsynlig vil også preferanser variere etter hva slags sentralitet personer innehar i det politiske eller administrative system. Den sterke sammenvevingen vi kan finne på elitenivå kan føre til at synspunkter og meninger harmoniseres. Årsakene til dette kan være flere. Ut fra sosial likhetsteori (Ashfort & Mael 1989) kan man anta at personer som innehar lignende posisjoner også vil utvikle stor forståelse for de synspunkter som kommer fra personer i samme posisjon. Ut fra kunnskap om interaksjon, er det klare tendenser til at samhandling i seg selv ser ut til å harmonisere synspunkter og minske motsetninger (Axelrod 1984). Derfor skulle vi forvente at det vil være mindre preferanseforskjeller mellom politisk og administrativ elite enn det vi vil finne mellom eliten og perifere grupper. Men, det å inneha en sentral posisjon – både politisk og administrativt – medfører også spesielle forventninger (Egeberg 1984, 1995 & 1999). Både politisk og administrativt finnes formelle strukturer, med posisjoner den enkelte går inn i, og der det stilles et sett upersonlige forventninger til den som innehar stillingen (March & Olsen 1989).

Innebygd i en sentral posisjon er forventningen om å ivareta helheten, å koordinere enkeltdele og å få organisasjonen til å stå fram som en enhet og ikke bare et konglomerat av ulike funksjoner (Mintzberg 1979). I norske kommuner er det ganske vanlig å skille mellom det vi kan kalle tjenesteytende sektorer på den ene siden, og sentraladministrasjonen på den andre (Johnsen 1999). I de tjenesteytende delene vil fokuset i stor grad være på det faglige og på mottakere og brukere av de tjenester enheten har ansvar for. Sagt litt karikert er det formelle kravet til de som arbeider i en tjenesteytende sektor å gi best mulig tjenester innenfor de rammer som foreligger. I offentlig sektor er også det å arbeide i en tjenesteytende sektor ganske spesielt i forhold til å jobbe i en privat tjenesteyting, og en stor forskjell er knyttet til at tjenestene i all hovedsak er ”gratis” eller i alle fall sterkt subsidiert. Dermed finnes det ingen prismekanisme til å regulere etterspørselen, noe som kan gjøre etterspørselen uendelig (Lipsky 1980). Dette betyr at det ikke finnes noe objektivt mål for når man har produsert nok (kvantitet) eller godt nok (kvalitet). Det vil alltid være rom for forbedring, noe som kanskje er spesielt tilfelle i den typen menneskebehandler virksomhet som norske kommuner driver med (Reitan 1990). Dermed er det naturlig å anta at det i tjenesteytende sektorer alltid vil være et ”press” i retning av å kreve mer ressurser. Til å balansere dette presset fra tjenesteytende deler har alle organisasjoner en sentraladministrasjon, knyttet til rådmannen. I deres struktur ligger det ingen forventning om å drive tjenesteyting (jeg ser bort fra intern tjenesteyting som ofte er lagt i stab). Sentraladministrasjonens oppgave er å koordinere mellom ulike oppgaver, og sørge for at de ressursrammer organisasjonen er tildelt fordeles ”riktig” og at de ikke overskrides. Denne delen av organisasjonen forventes dermed å utføre en koordinerende og kontrollerende oppgave. I de fleste tilfeller vil dette også bety at det er denne delen av organisasjonen som må stilling til de ulike ønsker og krav som kommer fra

tjenesteytende enheter, og som må bestemme hvem som skal få og hvem som skal miste noe. I relasjon til ekspansivitet vil dette trekke i retning av at de som arbeider i tjenesteytende sektorer klart vil være mer ekspansive enn de som arbeider i sentraladministrasjonen.

Men også politikere inntar forskjellige formelle roller. De viktigste rollene er her knyttet til hvem som har den politiske majoritet, eller hvem som skal ha hovedansvaret for den politiske styring av kommunen. Alle norske kommuner, bortsett fra dem med parlamentarisk modell, skal ha en ordfører og en varaordfører som er den formelle lederen av kommunen. Disse to posisjonene gjenspeiler i stor grad hvem som dominerer i kommunestyret med hensyn på antall representanter, og er dermed også en god indikasjon på hvilke partier som sitter i posisjon. På samme måte skal kommuner ha et formannskap, som skal utgjøre et "mini-kommunestyre" der det i stor grad forventes det at man skal ta vare på helheten. I tillegg foretar de fleste kommuner en politisk arbeidsdeling og spesialisering i ulike underutvalg. For å lede disse utvalgene er det ikke nødvendigvis meningen at man skal ivareta helheten, men at man skal utvikle spesiell kunnskap og oversikt over ett felt innenfor kommunens virksomhet. Andre politikere blir også som regel fordelt i ulike underutvalg, og vil dermed først og fremst få fokus på tjenesteyting. Dermed kan man stå i en situasjon der «helhets-administratorene og - politikere» står i mot sektoradministratorene og – politikere. Hagen & Sørensen (1997:201) antar for eksempel at politikere som arbeider med økonomiske oppgaver, og som sitter i den komiteen som har overordnet økonomisk ansvar (som regel formannskapet), ofte vil være mer konservative med hensyn på utgiftsønsker. Det samme vil ikke være urimelig å forvente med ansatte i administrasjonen, der de som jobber i sentraladministrasjonen vil anta mer samordnende og derfor mer konservative (i utgiftsmessig forstand) holdninger.

Jo mer sentral man blir, desto mer vil man drive med oppgaver som kan grupperes under overskriften "intern administrasjon, styring og kontroll". Hvis man kan anta at det er en naturlig mekanisme at man som regel vil prioritere de oppgavene som står en selv nærmest (Serritslew 2003), så virker det også plausibelt å anta at de mest sentrale vil prioritere denne typen oppgaven høyere enn mer perifere politikere og administratorene.

Også i forholdet til hvordan man betrakter reformer i det offentlige kan vi tenke oss en forskjell mellom en politisk-administrativ elite og de mer perifere aktørene. Pollitt & Bouckaert (2000:147) argumenterer blant annet som følger:

"Privatization, the introduction of market mechanisms, downsizing and the promotion of performance indicators are the product of elite, not popular agendas (...)".

En teori som nettopp baserer seg på et skille i interesser mellom ulike hierarkiske nivåer i en organisasjon, er den at administratorene opptrer som "organisation designers". Det betyr at de forsøker å maksimere selve arbeidsforholdene sine heller enn størrelsen på budsjettet eller slakk (Dunleavy 1991). Mange av de reformene som er gjennomført i norsk offentlig forvaltning, og i norsk kommunesektor spesielt (Johnsen 1999), kan tenkes å tjene nettopp lederne på de øverste nivåer. Sterkere resultatmåling og kontroll er først og fremst noe man får merke på det mer operative plan. Det er de som må rapportere, finne seg i å bli sammenlignet med andre og stadig får sin produktivitet og effektivitet vurdert og offentliggjort. Det samme gjelder fritt brukervalg og brukervedvirkning. Her er det igjen det operative plan som må løse alle de praktiske problemer med brukerrepresentasjon, det er her man merker på kroppen hva konkurranse mellom skoler vil bety, og det er her man må takle alle de problemer som oppstår når utenforstående blander seg inn i driften. Privatisering vil kanskje bli sett på som positivt for mange toppledere, nettopp fordi det gjør dem mindre ansvarlige for mye av den operative virksomheten, og fordi man mer kan konsentrere seg om overordnet kontroll og ledelse. Samtidig er det kanskje nettopp topplederne som kan ha

mest å tjene på innføring av mer resultatbaserte lønssystemer. Dermed er det i høyeste grad mulig å tenke seg en interessekonflikt mellom toppledere og ledere på lavere nivåer.

Et lignende poeng kan gjøres overfor den politiske sfæren. Overordnet politisk kontroll krever innsikt, noe som bare man kan ha hvis man også har tid til overs til å sette seg inn i saker. For eksempel er resultatmål ofte svært komplekse og vanskelige å forstå, det samme er legale kontrakter som regulerer forholdet mellom ulike tilbydere (Murray 1987, Pollitt 2000). Tid og mulighet til å sette seg godt inn i sakene vil bare de politikere som er frikjøpt og som dermed har tid til rådighet kunne gjøre. Dermed kan det tenkes at mange av disse reformene vil skape et sterkere skille mellom ulike grupper av politikere. På den ene siden er det de som innehar posisjoner og verv, og som samtidig har tid, som vil kunne utføre overordnet og strategisk ledelse. De andre vil bli redusert til mer perifere politikere – selv innenfor det eller de partier som sitter i posisjon - eller kanskje det Olsen (1970) kalte for ”demokratisk staffasje”.

I en studie av gjennomslaget til ideer knyttet til ”New Public Management” i Sverige påpeker Stig Montin (1998) at det ser ut til å være en utvikling der avstanden mellom ulike grupper av politikere øker. Her skiller han mellom det han kaller ”fritidspolitikere”, kjennetegnet ved at de kun har politikk som en ren fritidsaktivitet ved siden av andre aktiviteter, og det han kaller ”hel- og deltidspolitikere”. Han skriver så (op.cit:107):

”For det andre tenderar avståndet mellan fritidspolitikanne på den ena sidan och de hel- och deltidengagerade politikere på den andra att öka. De senare har genom sine täta kontakter med chäftstjenestman har öfta et annorlunda syn på olika frågor enn fritidspolitikerna. Inte minst uttrycks det i denna undersökning der båda socialdemokrater och moderater i nämdernas presidier ett betydlig mer pragmatisk förhållningssett til konkurrensutsättning än fritidspolitikerna (...) i respektive parti.”

Det mest interessant med Montins funn er at partipolitiske skillelinjer ser ut til å bety mindre enn om man er fritids- eller hel/deltidspolitiker. Altså virker det naturlig å anta at det kan være slik at den politisk-administrative eliten vil være mer positive til reformer enn mer perifere kolleger.

Sektortilhørighet antas å ha en sterk effekt på politikeres og administratorers preferanser knyttet til hvilke saksfelt i kommunen man vil prioritere. Her finner vi teorier med antakelser om at uenighet i prioritering av saksfelt først og fremst vil gå mellom personer og grupper med ulike arbeidsoppgaver og spesialiseringer, uansett om man er politiker eller ikke (Hagen & Sørensen 1996; Hall & Grofman 1990; Niskanen 1971; Serritslew 2003; Sørensen 1995a). På kommunalt nivå har dette fenomenet vært viet mye oppmerksomhet under overskriften ”sektorisering” (Vabo 2002a). Bak begrepet sektorisering ligger en grunnleggende innsikt fra moderne organisasjonsteori, nemlig at spesialisering er en årsak til hva den enkelte vurderer som viktig og sentralt (Cyert & March 1992; se Jacobsen & Thorsvik 2001 for en oversikt). Gjennom spesialisering, en sentral kilde til økt produktivitet for enkeltindivider og grupper, vil det enkelte individ fokusere sterkt på noen aspekter ved et saksfelt, mens andre sider av saken overlates til andre som er spesialister på andre områder. Over tid skjer det en sosialisering av den spesialiserte som i sin ytterste konsekvens kan føre til målforskyvning, det vil si at spesialisten begynner å mene at det han eller hun driver med ikke bare er viktig, men den viktigste av alle aktivitetene i organisasjonen. Man blir en ”high demander” for den typen oppgaver man selv driver med. Dette er den psykologiske effekten av spesialisering. Jo mer spesialisert man er, desto større er faren for at man blir sneversynt, at man bare ser og liker det man er spesialist på.

Men bak sektorisering ligger det mer, nemlig at man samler et sett med spesialister (og dermed deres arbeidsoppgave) i en og samme organisasjonsenhet. Dermed medvirker de

formelle rammene rundt individer og grupper til ytterligere å forsterke spesialiseringen, og muligens graden av nærsynthet. I en formell organisatorisk enhet som kun driver med et ganske snevert felt vil man ikke ha behov for å ta noen avveininger mellom ulike aspekter ved en sak. Slike avveininger skyves opp til et høyere nivå i organisasjonen (Egeberg 1984). Når de formelle rammene støtter opp om spesialiseringen vil man også opprette incentivsystemer der alle blir interessert i akkurat "vår" enhet gjør det best mulig. Hva man får av ressurser, opprykksmuligheter, og lignende vil avhenge av hvor godt man klarer å kjempe for sin spesielle sak, eller oppfatning av saken.

Sektoriseringen i norske kommuner har blitt ansett for være ganske sterk, spesielt etter innføringen av hovedutvalgsmodellen på 1980-tallet (KS 1987, KS 1989). Den førte i følge enkelte til at både politikere og administratorer ble sektorforsvarer, og, som Baldersheim et al (1995:44) uttrykker det:

"Kommunene har oppfattet det som problematisk for en helhetlig styring at utvalgssystemet med vidtgående vedtaksfullmakter til hovedutvalgene har vedlikeholdt og kanskje forsterket snarere enn svekket detaljorienteringer og sektorlojaliteter blant de folkevalgte."

Både norsk, nordisk og internasjonal forskning påpekte at politikere som tilhørte et politisk organ med et spesialisert saksfelt ofte hadde sterke utgiftspreferanser for nettopp dette feltet (Sørensen 1995a; Damgaard 1981; Niskanen 1971; Payne 1991). I dette perspektivet kan vi betrakte politikerne og administrasjonen som et sett sektorinteresser, der hver enkelt sektor er mest interessert i å maksimere sektorens interesser, ikke nødvendigvis hele organisasjonens interesser (Krehbiel 1990 & 1991; Niskanen 1971:195; 1975; Payne 1991).

Det er vanskelig å predikere om og eventuelt hvordan sektortilhørighet vil påvirke holdninger til reformer. En mulighet er at mennesker som arbeider i en sektor som har vært mye utsatt for reformaktivitet (endring) vil oppleve en viss endringstrøtthet og –skepsis (Stensaker et al 2002). Flest reformtiltak har nok funnet sted i kommunenes tunge, tjenesteytende sektorer – skole, helse og sosial (Johnsen 1999) – noe som kunne lede oss til å anta at det er i disse sektorene vi vil finne mest utstrakt skepsis til ulike typer reformer.

3) Trekk ved indre kontekst – trekk ved organisasjon og kommune

Ser vi først på det overordnede struktureringsprinsipp, og spesielt den strukturelle dimensjonen "gruppering av oppgaver" (Mintzberg 1979), kan vi tenke oss en skillelinje mellom dem som befinner seg innenfor en "klassisk" hovedutvalgs- og etats/sektormodell, og de som befinner seg innenfor en alternativ politisk og/eller administrativ organisasjonsform (ikke medregnet en flat struktur som egentlig ikke gjør noen endring i etats/sektormodellen bortsett fra å fjerne et hierarkisk nivå). Denne dimensjonen ved organisasjonsstrukturen vil i første rekke tenkes å kunne påvirke hvilket syn den enkelte har på hvilke saksfelt i kommunen som bør prioriteres. Det man kan forvente er at de som arbeider innenfor en tradisjonell struktur vil være mer sektoriserende enn de som arbeider innenfor en av de andre strukturene, og dermed enda sterkere prioritere sitt eget saksområde. Siden vi her trekker inn både politisk og administrativ organisering, må disse også ses i sammenheng. Det er nemlig tendenser til at kommuner opprettholder for eksempel en etatsmodell administrativt, men lager en politisk struktur som går på tvers av den administrative, for eksempel gjennom å opprette politiske komiteer uten faste arbeidsoppgaver (Vabo & Stigen 2000). Dermed kan man i tillegg snakke om grader av sektorisering. Dette er et poeng i seg selv, ut i fra at en komitées sosialiseringspotensiale – det vil si dens evne til å sosialisere medlemmene til en spesiell tankegang – vil avhenge av hvor klart komiteens grenser er definert (Hall & Grofman 1990:1163). Dermed kan man også forvente ulike sektoriseringseffekten på ulike områder

(Sørensen 1995a). Rent empirisk kan det tenkes grader av samsvar mellom politisk og administrativ organisering i kommunene, fra en situasjon der politisk og administrativt er organisert helt parallelt, til en situasjon der politisk og administrativt nivå har helt forskjellige grupperingsprinsipper.

Jeg vil også anta at vi her snakker mer om en interaksjonseffekt enn om en direkte effekt. På individnivå vil de aller fleste høyst sannsynlig ha et spesialisert arbeidsområde. Poenget er bare i hvor stor en slik spesialisert person blir utfordret, innenfor rammene av den samme strukturelle enheten, av andre spesialiseringer (Egeberg 1984). I en sterkt sektorisert modell vil det være lite innspill fra andre spesialiseringer, og dermed kan sektortankegang forsterkes. I en mindre sektorisert modell må ulike synspunkter avveies på et lavt nivå, noe som sannsynligvis vil minske opptattheten av eget saksfelt. Det vil dermed være snakk om hvordan effekten av en spesialisering på individnivå – noe vi kanskje kan kalle ”psykologisk sektorisering” - forsterkes eller svekkes av de formelle strukturelle rammene.

Når det gjelder grupperingsprinsippets effekt på ekspansivitet er det en mulighet slik Vabo (2002a:252) beskriver, nemlig at ansatte som opererer i andre modeller enn den såkalte sektormodellen ”(...) er vanskeligere å ha med å gjøre (...) – ansatte nekter, i alle fall i noen grad, å holde budsjettet og gjennomføre nedskjæringer”. Dette forklares at det i andre modeller enn i sektormodellen, så vil det være få mekanismer som politikere kan benytte for å dempe administrasjonens eventuelle særinteresser. I sektormodellen kan det være tettere kontakt mellom politikere og administrasjon (selv om vi i forrige kapittel ikke fant noen indikasjoner på dette i denne studien), noe som i seg selv kan være et uttrykk for at styring og koordinering finner sted.

Når det gjelder holdning til ulike reformer kan to ulike effekter være like sannsynlige. Det å ha valgt en annen modell enn sektor/etatsmodellen er i seg selv et eksempel på at kommunen har gjennomgått en ganske betydelig strukturell reform. Dette kan tenkes på den ene siden å ha skapt en ”endringstrøtthet” (Stensaker et al 2002), og dermed en sterkere skepsis også til andre reformer. Eller det kan tenkes å virke motsatt, slik at en endring har ført til at man er blitt vant med endring, og derfor er mindre skeptisk til nye forsøk. Hvordan endring vil påvirke holdning til fremtidige endringer er selvfølgelig tett knyttet til hvilke erfaringer man hadde med tidligere endringer, positive eller negative. Siden data ikke inneholder opplysninger om slike forhold må begge mulige effekter holdes åpne.

Kommunens størrelse kan tenkes å skape ulike prioriteringer mellom kommunene, nettopp fordi kommuner med ulik størrelse ofte vil stå overfor svært ulike utfordringer (St.meld. nr. 31 2002-2003). Den viktigste forskjellen er knyttet til at byer de siste årene har politiske utfordringer tett knyttet til befolkningsvekst, mens små og mer ofte mer perifere kommuner har problemer med fraflytting. Dette kan tenkes å medføre at politikere prioriterer ulikt i ulike kommuner. I større kommuner vil det legges vekt på å gi et godt tjenestetilbud til de som flytter inn til kommunen, noe som kan bety en vektlegging av helse- og sosialoppgaver, skole, kulturvirksomhet og infrastruktur. I mindre kommuner, som altså ofte sliter med fraflytting, vil mer politisk oppmerksomhet antakeligvis rettes mot tiltak for å hindre fraflytting og/eller oppmuntre til innflytting. Den viktigste grunnen til fraflytting ser klart ut til å være mangel på arbeidsplasser (se for eksempel NOU 2004:2). Dermed kan det tenkes at både politikere og administratorer i små kommuner vil prioritere næringsutvikling høyere enn sine kolleger i større kommuner.

Store organisasjoner er vanligvis mer spesialiserte enn små. Dette skjer både på individ- og gruppenivå. På individnivå er det slik at en stor organisasjon vil ha bedre mulighet enn en liten til å fylle en hel stilling med spesialiserte oppgaver. Der er en liten kommune må ha en person som kan litt juss, en del økonomi og litt om personalpolitikk, kan en større kommune ansette spesialister med bare ett av disse fagområdene. Dette vil høyst sannsynlig føre til at man også kan tiltrekke seg mer spesialisert arbeidskraft, for eksempel jurister,

økonomer og psykologer. På gruppenivå vil økende størrelse åpne for mer spesialisering, nettopp fordi det er nok mennesker til å utgjøre en gruppe som kan være mer eller mindre selvforsynt (Galbraith 1977). Flere har påpekt at store organisasjoner dermed ofte vil inneha en generelt sett større kompetanse enn mindre organisasjoner, noe som vil sette store organisasjoner bedre i stand til å fange opp nye trender og hendelser i omgivelsene (Johnsen 1999; Røvik 1998:285-288) og til å trekke disse inn i organisasjonen (Cohen & Levinthal 1990). Dermed kan det tenkes at både politikere og administratorer i store kommuner vil være mer positive til ulike typer reformer, nettopp fordi de er bedre i stand til å fange opp nye trender tidlig. Men slik forskjell kan også bunne i at mange av de løsninger som foreskrives innenfor det som løselig kalles New Public Management-reformer i stor grad er rettet inn mot problemer som kanskje først og fremst opptrer i store organisasjoner. Mange av reformene er tett knyttet til nye former for styring og kontroll (Pollitt & Bouckaert 2000:8-18), og spesielt til styringsformer som kan ses som alternativer til mer direkte og personlig styring og kontroll. I mindre kommuner, med små og oversiktlige forhold, vil slike "redskaper" for styring kunne oppleves som overflødige. Og, siden enkelte av reformene under overskriften NPM også er systemer for bedret kontroll av administrasjonen, kan vi anta at dette behovet er størst i store organisasjoner, som uvegerlig også er mer komplekse og uoversiktlige (Downs 1967; Hall 1977). Vi kan, hvis en slik antagelse er riktig, anta at de i større kommuner vil være mer positive til denne typen reformer. Et siste forhold er at visse av disse reformene – spesielt anbudskonkurranse og frie forbrukervalg – vil forutsette en viss størrelse på kommunen. Dette fordi disse reformene er avhengige av et internt marked av en viss størrelse, for å kunne fungere. Man må ha flere tilbydere som kan konkurrere, og man må ha flere tilbud som brukerne kan velge mellom (Jacobsen et al 1995).

Helt til slutt virker det også naturlig å anta at personer i store kommuner vil være mer positive til kommunesammenslåinger enn personer i små kommuner (Jacobsen 2004a; Rose & Pettersen 2003 & 2004). I slike sammenslåinger vil ofte små kommuner kunne føle at de blir "spist" av en større nabokommune, og at de på den måten mister en del av sin identitet.

Den økonomiske situasjonen til en kommune kan også tenkes å få stor betydning for hvordan man prioriterer ulike saksområder og hvordan man ser på reformer i organisasjonen. Alle først virker det naturlig å anta at både politikere og administratorer i en kommune med lite slakk vil ønske å prioritere flere oppgaver høyt, nettopp fordi antakeligvis nivået på disse oppfattes som for lavt. I kommuner med "bedre råd" vil man muligens være mer selektive i sine prioriteringer, nettopp fordi enkelte områder kan tenkes å oppfattes som å være godt nok utviklet. Dermed er det sannsynlig at respondenter i kommuner med lite slakk vil være mer ekspansive enn de i kommuner med mer slakk.

Bedre økonomi vil også gjøre det mulig for å en kommune å prioritere oppgaver man ikke blir "nødt" til å prioritere. Norske kommuner er relativt sterkt økonomisk styrt av staten, men det er også til dels betydelige forskjeller mellom ulike sektorer hvor sterk denne statlige økonomistyringen er (Hansen 2000). Spesielt er oppgaver som faller inn under det såkalte "kulturfeltet" i liten grad statlig styrt. Dermed skulle vi også anta at man i kommuner med ganske god økonomi vil finne en sterkere prioritering av nettopp dette oppgavefeltet.

Når det gjelder holdning til ulike typer reformer i offentlig virksomhet vil slakk kunne antas å ha til dels svært ulike effekter. Mange av de såkalte "New Public Management"-reformene knyttet til målstyring, anbudskonkurranse, og lignende er sterkt knyttet til økonomisk effektivisering (Øgård 2000). Dermed skulle vi også anta at dette var reformer som ville få mest oppmerksomhet og dermed prioriteres sterkest i kommuner der behovet for effektivisering er sterkest. Ergo kan det tenkes at denne typen reformer vil prioriteres høyest i kommuner med lite slakk. Når det gjelder politiske reformer så vil mange av disse være knyttet til økte kostnader (mer frikjøp og lignende), og dermed er dette muliges reformer som vil prioriteres lavest i kommuner med dårlig økonomi. Til slutt virker det naturlig at

kommuner med god økonomi vil være de mest skeptiske til kommunesammenslåing, av den grunn at de kan tenkes å miste sitt økonomiske handlingsrom ved å bli slått sammen med en kommune med dårligere økonomi (Johnsen & Klausen 2006; Rose & Pettersen 2003).

Det er vanskelig å se hvordan trekk ved kommunestyret skulle kunne påvirke preferanser, så disse forholdene vil ikke inkluderes i denne delen av analysen.

4) Tidselementet

Også når det gjelder utvikling i synspunkter på reformer og prioriteringer av ulike saksfelt kan det tenkes at det skjer endringer over tid. Som nevnt innledningsvis er dette tett knyttet til ideen om meningsmakt (Lukes 1974), nemlig at preferanser formes over tid, og dermed at en part tilegner seg, aksepterer og muligens også internaliserer en annen parts preferanser. Hvis en slik sosialiseringsmakt utvises, kan vi forvente at uenighet mellom ulike aktører vil avta over tid. Hvis administrasjonen fremstår som den sterkeste, vil det være rimelig å anta at politikerne nærmer seg administrasjonens synspunkter. Hvis derimot politikerne fremstår som sterkeste, vil tilpasning kunne tenkes å skje motsatt vei.

La oss se på den siste muligheten først. Man kan i liten grad forvente at administratorer tilpasser seg politiske preferanser over natten. I stedet virker det naturlig som å se dette som en læringsprosess over tid. Dermed kan det godt tenkes at man vil finne en viss diskrepans mellom politikeres og administratorers preferanser i begynnelsen av en valgperiode, men etter hvert som administratorene lærer de nye politikerne å kjenne, vil også deres preferanser konvergere. Mens politikernes preferanser kan antas å være stabile over tid fordi de har gått til valg på et program med et sett forpliktelser, vil vi i dette perspektivet anta at det – hvis det er avvik opprinnelig i starten av perioden – er administratorenes preferanser som nærmer seg politikernes.

Men selvfølgelig kan man også tenke den motsatte retning på utviklingen. Dette er, som jeg diskuterte innledningsvis i kapittelet om makt, basert på en antagelse om at administrasjonen har en overlegen mulighet til å sosialisere og påvirke politiske oppfatninger nettopp gjennom deres stabilitet og permanens (Peters 2001:236-237). Politikere er mange ganger ”turister” (von Mises 1954; Olsen 1983), mens administrasjonen er ”fastboende”. Dermed kan det lett tenkes at politikerne lærer seg de oppfatninger som dominerer i administrasjonen. Politikernes holdninger ”byråkratiseres”. Dette er jo nettopp det Lukes (1974:23) kaller for den overlegne formen for maktbruk, nemlig:

”(...) to get another or others to have the desires you want them to have, (...) to secure their compliance by controlling their thoughts and desires”.

Og så kan man tenke seg en tredje variant, nemlig at preferansene – hvis det er sprik i utgangspunktet – konvergerer mot et slags ”midtpunkt”. En slik ide støttes blant annet av Heclo og Wildawsky (1974) i det de kaller ”landsbyliv” (”village life”). I sin studie av det engelske finansdepartementet fant de at forholdet mellom politikere og byråkrater var preget av et tett samarbeid. Begge parter var klar over at de var avhengige av hverandre, og dermed inngikk de stadig i forhandlinger der man fant fram til kompromisser angående konkrete saksområder. Kjentetegnet ved disse kompromissene var at de verken var rent administrative eller ren politiske, men en kombinasjon av disse, noe resultat av forhandlinger mellom relativt likeverdige parter ofte blir (Rognes 1994).

Fenomenet sektorisering krever en spesiell merknad. En spesiell ”forkjærlighet” for sitt arbeidsfelt er høyst sannsynlig noe man tilegner seg etter som man arbeider med et saksfelt. En grunnleggende forskjell mellom politikk og administrasjon er jo at administratorer i stor grad er fast ansatt, mens mange politikere bare arbeider delvis med et

saksfelt – de har andre oppgaver ved siden av å være politikere – samtidig som mange av dem er nykommere. Det siste understrekes ved at så mange som 60% av norske kommunepolitikere skiftes ut over tid (Aars 1997). Dermed kan det tenkes at sosialiseringen blant politikere fortøner seg noe forskjellig fra den vi finner hos administratorer. På administrativ side vil man ofte ha arbeidet seg ”oppover” i en sektor (Jacobsen 1996a), noe som gjør at man som leder ofte har lang erfaring fra samme eller lignende oppgaver. Dermed vil mange administratorer kunne antas å være ”ferdig sosialisert” når de når en lederstilling. Dette skulle tilsi at vi ikke forventer særlig stor endring i disse oppfatningene i løpet av en valgperiode på bare fire år. For politikerne stiller dette seg annerledes. Her vil to, muligens motstridende effekter gjøre seg gjeldende. For det første er de fleste politikere bare deltidspolitikere. Dette innebærer at de ikke eksponeres så sterkt for de stimuli en arbeidsoppgave gjør som for eksempel en administrator som vil ha hele sin jobb knyttet til dette. Dermed kunne vi forvente at politikere gjennomgikk en svakere sosialisering. På den annen side er mange politikere og nye og uerfarne når de starter sin politiske karriere. En slik mangel på forutinntatthet kan øke mulighetene for sosialisering til et felt (Ashfort & Saks 1996). Begge de to forhold nevnt foran skulle tilsi at vi vil finne sterkere endringer i oppfatninger blant politikere enn blant administratorer, men det er vanskelig å predikere hvilken retning denne vil ta.

Vi bør også legge inn et dynamisk perspektiv, det vil si endring over tid, når politikeres prioritering av saksfelt skal tas opp. Mens enkelte preferanser for et saksfelt er ganske stabilt, vil vi kunne forvente oss at politikernes prioritering endres. En viktig retning innen valgforskningen er knyttet til en ide om at det parti som klarer å ”kapre den mest populære saken” også er den som kommer til å få mest saker (Macdonald et al 1999). Politikk er dermed ikke bare snakk om å ha en generell politisk plattform (partiprogram) eller å ha en karismatisk lederskikkelse, men er også knyttet til en eller noen få konkrete saker. Det er tendenser til at enkelte saker dominerer en valgkamp. Målingene i denne studien er foretatt både like etter og like før et valg. Valget i 1999 var klart definert av skolepolitikk, et saksfelt der det bare i liten grad kan sies å ha vært et eller noen få partier som hadde et eget eierforhold til (Bjørklund & Saglie 2000:35). I det samme valget viste det seg at forskjellene mellom partiene først og fremst gikk på saksfelt som bare har mindre direkte relevans på kommunalt nivå (distriktspolitikk (SP), innvandring (FRP), miljøvern (SV og Venstre), skatt og økonomisk politikk (H og FRP) og sysselsetting (AP)). Dette bildet endret seg lite ved valget i 2003 (Bjørklund 2005), og skolesaken sto helt sentralt. Hvis det er slik at partiene arbeider for å maksimere stemmer, vil de alle prioritere den saken som velgerne er mest opptatt av. Dermed kan vi godt oppleve at politiske partiers ståsteder når det gjelder prioritering av et saksfelt vil ligne hverandre. Kanskje spesielt mye foran et nytt valg. Kort sagt, politiske preferanser vil konvergere inn mot å prioritere det mest populære saksområdet, og dermed virke med til å gjøre partiene likere hverandre.

6.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Ekspansivitet

I spørreskjemaet spurte vi både lokalpolitikere og den administrative ledelsen i kommunene om hvordan de ville prioritere ulike oppgaver i inneværende periode (1999 – 2003). De samme spørsmål ble stilt til begge grupper i både 2000 og 2003. 22 ulike grupper av oppgaver som kommunene har ansvaret for ble listet opp, og for hver gruppe av oppgaver kunne respondentene plassere seg selv på en fempunkts skala fra ”bør prioriteres kraftig opp” (tallverdi = 4) til ”bør prioriteres kraftig ned” (tallverdi = 0). Midtverdien er tallet 2, som har betegnelsen ”bør prioriteres som i dag”. Tall lavere enn 2 betyr dermed at man ønsker en nedprioritering av området, høyere enn 2 vil si en oppprioritering. For å måle graden av budsjettmaksimering ble prioriteringen på samtlige områder summert. Jo flere områder man

ønsker å prioritere høyere enn i dag, desto mer ekspansiv eller budsjettmaksimerende kan man betraktes som. Empirisk knyttes det her an til en tradisjon om å spørre ulike aktører om hvilke områder man vil bevilge mer eller mindre ressurser til (Dolan 2002; Fernandez and Rodrick 1991, Garand et al 1991; Lewis 1990; Mouritzen & Svava 2002, Persson and Tabellini 2000, Schmidt 1996, Serritslew 2003; Sørensen 1995a; Sørensen and Bay 2002; Sørensen and Ludvigsen 2003).

For å få fram den totale utgiftsvilligheten ble respondentenes prioritering av samtlige 22 ulike grupper av oppgaver summert. Dette danner da en skala som teoretisk sett varierer fra 0 til 88 (maks score 4 multiplisert med 22 oppgavegrupper). For hvert enkelt spørsmål ble missing erstattet med gjennomsnittsverdi for det enkelte spørsmålet. Jo høyere en person scorer på denne indeksen, desto mer mener han eller hun at mange oppgaver bør prioriteres opp, og desto sterkere vil den enkeltes utgiftsvillighet (ekspansivitet) være. Vedlegg 27 viser deskriptiv statistikk for disse to indeksene for politikere og administratorer i 2000 og 2003.

Ellers er det følgende en analyse der politikere og administratorer sammenlignes direkte. Det innebærer at en del unike bakgrunnsvariabler for hver gruppe ikke kan benyttes. I stedet for, slik som jeg gjorde i forrige kapittel, å bruke de enkelte indikatorer på politisk og administrativ sentralitet, har jeg her benyttet den samlede indeks for sentralitet.

Første ledd i analysen, for å få en indikasjon på hvorvidt konflikthypotesen stemmer eller ikke, er å sammenligne ekspansiviteten til politikere og administratorer direkte. Dette er gjort gjennom en t-test som ser på signifikans i forskjeller både mellom grupper og over tid.

Tabell 6.1: Forskjell mellom politikere og administratorer i 2000 og 2003, samt endring over tid i de to gruppene.

	2000	2003	Differanse gjennomsnitt over tid (t-verdi)
Politikere	53,2 (6,6)	52,8 (6,4)	0,4 (0,96)
Administratorer	50,5 (5,5)	50,4 (5,2)	0,1 (0,27)
Differanse gjennomsnitt mellom grupper (t-verdi)	2,7 (5,99**)	2,4 (5,43**)	

Det er en klar signifikant forskjell mellom politikere og administratorer. Totalt sett er politikerne mer ekspansive, i forståelsen vil prioritere flere oppgaver ned og færre opp, enn administrasjonen. Samtidig er oppfatningene og forskjellene forbløffende stabile fra 2000 til 2003. Det er en svak tendens til at politikerne blir mindre ekspansive, men denne endringen er ikke signifikant. Det må likevel understrekes at forskjellene er svært små. Skalaen har en teoretisk variasjonsbredde på 88, og da er gjennomsnittlig forskjell på 2 ikke særlig dramatisk. Men disse analysene har hittil vært prelimnære. Det kan være flere "underliggende" variabler som korrelerer med dem vi har tatt fram her, og som faktisk er skyld i noe av variansen. Om dette er riktig eller ikke får vi ikke fram før vi bringer inn de andre variablene i en multivariat analyse.

Tabell 6.2: Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabel =utgiftvillighet/ekspansivitet. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. N2000=838; N2003=849. Variasjonsbredde avhengig variabel = 28-88

	2000	2003
KONSTANT	56,46** (35,38)	55,04** (33,17)
Politiker (1) eller administrator	0,17 (0,15)	-0,70 (-0,62)
SOSIAL/POLITISK BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	-1,37** (-2,90)	-1,73** (-3,92)
Alder	0,03 (1,28)	0,06** (2,48)
Utdanning	-0,84** (-4,55)	-0,77** (-4,28)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	-0,74 (-1,61)	-0,91* (2,05)
SV	6,95** (3,54)	4,51* (2,36)
AP	2,34* (1,96)	2,20 (1,87)
SP	0,21 (0,16)	2,59* (2,03)
KRF	-0,64 (-0,53)	0,39 (0,33)
V	2,50 (1,66)	1,79 (1,15)
H	1,64 (1,34)	1,54 (1,27)
FRP	-0,44 (-0,32)	1,56 (1,02)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
Sentralitet	-1,92* (2,04)	-1,01 (-1,07)
Jobber kun med adm. (1=ja)	-1,48* (-2,15)	-2,42** (-3,71)
TREKK VED INDRE KONTEKST		
Inntekt per capita	-0,000051** (3,99)	-0,000040** (-3,19)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	0,78 (1,61)	-0,40 (0,81)
R2-justert	0,131	0,123
F-verdi	8,91**	7,88**
Høyeste VIF-verdi	7,6	7,6

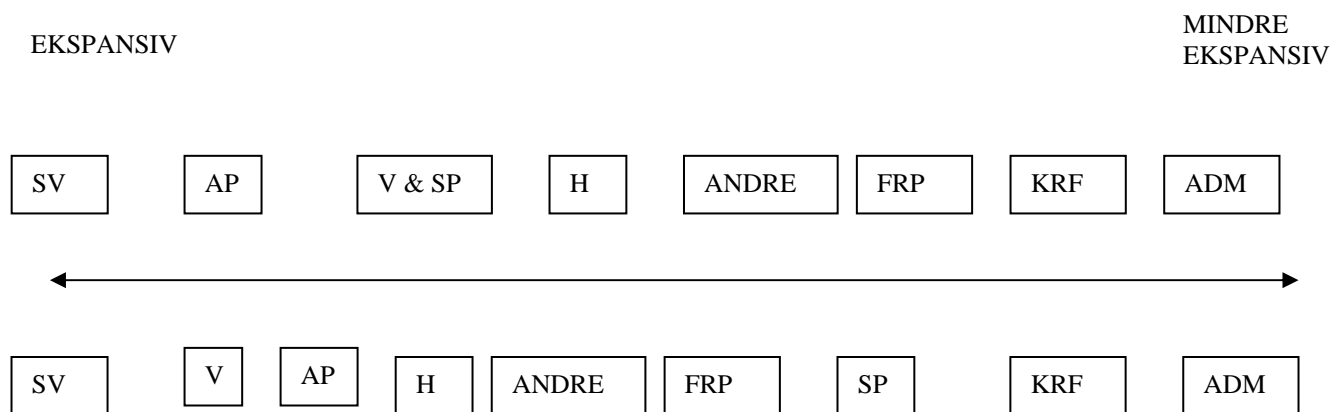
Regresjonsanalysen er ikke egnet til å belyse spørsmålet om hvorvidt det er et sammenfall i preferanser – her knyttet til ekspansivitet – mellom administrasjonen og partier på venstresiden i politikken. Dette får vi en indikasjon på ved å sammenligne de ulike partiers, samt administrasjonens score på utgiftvilligheten. I tabellen under viser vi gjennomsnittsscore for alle disse gruppene.

Tabell 6.3: Gjennomsnittlig score på variabelen utgiftvillighet splittet opp på ulike partier. Tukeys HSD-test. * = signifikant forskjellig fra administrasjonens score på le. .05 nivå, ** = signifikant forskjellig fra administrasjonens score på le. .01 nivå. Rangering fra minst til mest ekspansive i 2000.

	2000	2003
Administrasjonen	50,5 (N=314)	50,4 (N=336)
KRF	51,4 (N=109)	51,4 (N=101)
SP	52,2 (N=72)	53,0** (N=63)
FRP	52,5 (N=51)	52,6 (N=27)
Andre	53,2 (N=23)	51,7 (N=32)
H	53,6** (N=101)	52,8** (N=90)
AP	54,5** (N=129)	53,8** (N=115)
V	54,6** (N=32)	53,0* (N=26)
SV	59,0** (N=13)	55,5** (N=13)

Det er svært lite her som teller i retning at administrasjonen som gruppe plasserer seg sammen med partier på venstresiden av politikken i denne sammenhengen. Dette kommer enda klarere hvis vi plasserer disse partiene på en skala fra det mest til det minst ekspansive:

Figur 6.1: Partiene og administrasjonen plassert på en skala fra mest til minst ekspansiv. Plasseringer for 2000 over streken, for 2003 under streken



Avstanden mellom partiene i figuren er ikke ”korrekt” i henhold til tallene i tabell 6.3, men illustrerer klart at det partiet som er mest forskjellig fra administrasjonen når det gjelder ekspansjon er SV, dernest kommer AP og Venstre. Denne aksen er til en viss grad en klassisk høyre-venstre akse (se Rasch 2003). Det forstyrrende element er at Høyre er relativt ekspansivt, men Kristelig Folkeparti fremstår som det mest restriktive partiet.

En ting til skal man merke seg, og det er at forskjellene ikke er særlig dramatiske, verken mellom partier eller mellom politiske partier og administrasjonen. Når vi foretar TUKEY’s HSD-test som undersøker hvorvidt avstander mellom undergrupper er slik at det virker naturlig å dele en gruppe inn i klart forskjellige undergrupper så skjer følgende: I 2000 grupperes alle partiene og administrasjonen i en gruppe, med ett unntak (SV) som danner en gruppe for seg selv. I 2003 er disse forskjellene borte, og den statistiske testen konkluderer med at det er en relativt homogen gruppe vi her har med å gjøre.

Ellers er resultatene svært stabile, noe som tyder på at det kun er små endringer som finner sted over tid i denne perioden. I de tilfeller det skjer endringer, er det slik at noen effekter forsterkes eller svekkes, slik at de slår inn som signifikante ett år og ikke et annet. Av enkelteffekter skal vi merke oss at personer med høy utdanning og menn er mer restriktive, og det samme gjelder til en viss grad de yngste respondentene og de med erfaring fra privat sektor. Alt i alt har variabler knyttet til individuelle forhold en signifikant effekt. Går vi til de mer organisatoriske variablene ser vi, som forventet, at de mest sentrale og de som jobber med ren administrasjon – ofte koordinerende oppgaver i liten grad knyttet til en spesiell type tjenesteyting – er minst ekspansive. Politisk tilhørighet slår også klart inn, sterkest for SVs vedkommende som er klart det mest ekspansive partiet, men også AP er mer ekspansive enn de andre. Ellers skifter Venstre og SP om å være mer ekspansive enn de andre i løpet av perioden. Til slutt ser vi på de mer omgivelsessige variablene at god kommuneøkonomi ser ut til å dempe utgiftsvilligheten. Det siste poenget understøttes av en analyse av de enkelte kommuner (se vedlegg 28). Her er det også relativt lett å se et mønster der det er de kommunene som har høyest inntekt per capita som scorer lavest på ekspansiviteten (Bykle, Åseral, Sirdal), mens kommunene med absolutt lavest inntekt per capita (Arendal,

Hægebostad, Evje) scorer høyest. Unntakene er Bygland med en relativt høy inntekt og Birkeland med en ditto lav inntekt. Men i hovedsak virker det her som om ekspansiviteten følger det strukturelle trekket knyttet til kommunens inntekter heller enn å gjenspeile spesifikke kommuneforhold.

Når alle politikere og administratorer i utvalget samles er det altså ingen signifikante forskjeller mellom politikere og administratorer. Likevel kan det være ganske store forskjeller internt i de enkelte kommuner, og disse uenighetene kan faktisk oppheve hverandre på aggregert nivå. Studerer vi uenighet mellom politikere og administratorer i de enkelte kommuner, fremtrer også et bilde med enkelte nyanser (se vedlegg 29). For det første støtter denne analysen av den enkelte kommune opp under at administrasjonen generelt sett er mer restriktiv enn politikerne i samtlige kommuner. Noen unntak finnes, men de er få (ett signifikant avvik – Åseral - der administrasjonen er mer ekspansiv enn politikerne). Dermed er det ikke fare for at store uenigheter mellom administrasjon og politikk i ulike retninger vil oppheve effekten av hverandre. For det andre må det generelle bildet om at det ikke er noen uenighet mellom politikere og administratorer når det kontrolleres for andre forhold modifiseres. I en analyse der de kommunene med gjennomsnittlig størst uenighet (positivt signifikant avvik på .01-nivå) ble trukket ut (Grimstad, Iveland, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Marnadal, Søgne og Vennesla), endres resultatene noe i forhold til analysen av samtlige kommuner samlet sett. I 2000 er det få avvik mellom den generelle analysen og analysen av kommunene med størst avvik, men i 2003 er avviket større, og da mest i den forstand at de politiske variabler har fått mye mindre betydning og at forskjellen mellom politikk og administrasjon er betydelig (se vedlegg 30). I disse kommunene oppstår forskjellen mellom politikere og administratorer som en kombinasjon av at man har en administrasjon som er mer restriktive enn den administrasjonen man finner i de øvrige kommuner, samt mer ekspansive politikere (vedlegg 30). Den generelle uttalelsen om at det ikke er noen preferanseforskjeller mellom politikk og administrasjon må altså modifiseres til å gjelde de fleste, men ikke alle kommuner. At administrasjonen er mindre ekspansiv enn politikerne er likevel en generell påstand som blir stående også på enkeltkommunenivå.

6.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Prioriteringer av saksfelt i kommunen

Ved å benytte de samme spørsmål som ble benyttet i forrige avsnitt kan vi få fram ikke bare hvor ekspansiv man er, men også hvilke kommunale oppgaver man vil prioritere opp og eventuelt ned. De 22 enkeltområdene er likevel for mange til at det er fornuftig å behandle hvert og enkelt av dem som avhengige variabler (se vedlegg 31 for en detaljert oversikt over politikeres og administratorers prioritering av de enkelte saksfelt i de to målingene). Gjennom en faktoranalyse (se vedlegg 32) ble antall saksfelt redusert til syv hovedområder ved å summere de enkelte deloppgaver som inngår i den større gruppen av oppgaver. Disse områdene er 1) intern administrasjon, 2) helse- og sosialoppgaver, 3) skole- og barnehageoppgaver, 4) tekniske oppgaver, 5) nærings- og landbrukssaker, 6) idrett og grendehus (ungdomsrelaterte oppgaver) og 7) kultur og miljøvern. Deskriptiv statistikk for de syv summative indeksene finnes i vedlegg 33. For å måle graden av slakk-maksimering tok jeg utgangspunkt i studier som har basert seg på at det administrasjonen kan få størst personlig nytte ut av er knyttet til hvor stor andel ressurser man kan avsette til interne administrative oppgaver. Jo sterkere man vil prioritere slike oppgaver i forhold til å prioritere tjenesteyting, desto mer slakk-maksimerende ble man betraktet som.

Siden hovedfokus for denne avhandlingen er forholdet mellom politikk og administrasjon velger jeg først å begynne med en bivariat analyse der jeg sammenligner politikeres og administratorers prioriteringer av de seks gruppene oppgaver som ble beskrevet

i forrige avsnitt. Siden det er et poeng å se hva slags endringer som skjer over tid velger jeg å sammenligne politikere og administratorene på hvert av de syv områdene.

Tabell 6.4: Sammenligning av politikerne og administratorenes prioritering av seks grupper oppgaver i 2000 og 2003. Gjennomsnitt (standardavvik). T-verdi. * = sig. le. .05, ** = sig. Le. .01 (N=1657). Variasjonsbredde = 0-4. T-verdi I= forskjell i samme gruppe over tid, T-verdi II= forskjell mellom grupper på ett tidspunkt

	2000	2003	T-verdi I
Intern adm.			
Politikere	2,51 (0,60)	2,48 (0,58)	0,74
Administratorene	2,62 (0,56)	2,62 (0,54)	0,02
T-verdi II	2,72**	3,46**	
Helse og sosial			
Politikere	2,44 (0,52)	2,42 (0,51)	0,75
Administratorene	2,20 (0,47)	2,17 (0,44)	0,79
T-verdi II	-6,68**	-7,03**	
Undervisning			
Politikere	2,49 (0,60)	2,44 (0,56)	1,36
Administratorene	2,26 (0,54)	2,28 (0,49)	-0,53
T-verdi II	-5,49**	-4,08**	
Teknisk			
Politikere	2,34 (0,49)	2,30 (0,47)	1,39
Administratorene	2,15 (0,40)	2,13 (0,42)	0,64
T-verdi II	-5,82**	-5,20**	
Landbruk/næring			
Politikere	2,32 (0,62)	2,41 (0,62)	-2,31*
Administratorene	2,16 (0,57)	2,20 (0,57)	-0,88
T-verdi II	-3,80**	-5,03**	
Idrett/grendehus			
Politikere	2,23 (0,67)	2,22 (0,62)	0,38
Administratorene	2,06 (0,64)	2,07 (0,61)	-0,29
T-verdi II	-3,79**	-3,36**	
Kultur og miljøvern			
Politikere	2,31 (0,76)	2,37 (0,72)	-1,24
Administratorene	2,37 (0,63)	2,43 (0,57)	-1,18
T-verdi II	1,24	1,29	

Antallet enheter i analysen er såpass stort at selv små numeriske forskjeller blir signifikante. Bildet som trer fram er likevel høyst interessant. Politikerne viser seg å prioritere alle tjenesteytende oppgaver høyere enn administrasjonen. Administrasjonen prioriterer derimot intern administrasjon høyere enn politikerne. Det er også en tendens til at administrative ledere prioriterer kultur og miljøvern høyere enn politikerne, men denne forskjellen er ikke signifikant. Det er også vanskelig å se noe klart mønster i de endringene som skjer. På enkelte områder blir politikerne og administratorene likere hverandre i tidsperioden (undervisning, tekniske oppgaver, idrett og grendehus), mens de på de andre oppgavefeltene blir mer ulike hverandre. Samtidig opprettholdes de forskjeller i hele perioden, slik at det er lite tegn på konvergens, verken i politisk eller administrativ retning.

Neste skritt er å se om disse forskjellene opprettholdes når vi kontrollerer for de andre variablene som vi drøftet teoretisk innledningsvis. Siden jeg her også hadde en tanke om at effekter av sektorisering kunne forsterkes over tid, presenterer jeg en regresjonsanalyse for hver måling. Dette er vist i fjorten regresjonsanalyser i tabell 7.5. Opprinnelig inneholdt analysen også to interaksjonseffekter, nemlig at vi vil anta at effekten av sektorisering (arbeidsområde) vil avhenge av ansiennitet (virke sterkest for nye politikere og nyansatte administrative ledere) og av grupperingsprinsipp (virke sterkest innenfor rammene av en

sektor/etatsmodell). Hvis det er signifikante interaksjonseffekter, vil dette da øke ligningenes forklaringskraft, noe som vil gi seg utslag i høyere F-verdi og mer forklart variasjon (R^2 justert)(Hair et al 1992). Det som her gjøres er da å først kjøre ligningene uten interaksjonsledd, og dernest med, for så å sammenligne endringer. Ingen av ligningene viste økt forklaringskraft ved å innføre interaksjonsledd (se vedlegg 34), og interaksjonseffektene er derfor utelatt i de følgende analyser.

Tabell 6.5: Fjorten regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = prioritering av ulike saksfelt. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 (N=). Variasjonsbredde = 0-4. N2000=843/N2003=789

	Intern administrasjon		Helse og sosial		Skole og barnehager	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Konstant	2,72** (18,97)	2,51** (16,06)	2,57** (20,35)	2,39** (19,01)	2,61** (17,90)	2,50** (17,50)
Politiker (1) eller adm (0)	-0,27** (2,59)	-0,24** (-2,51)	0,00 (0,01)	0,17 * (1,95)	0,25* (2,36)	-0,02 (-0,18)
SOSIAL/ POLITISK BIOGRAFI						
Kjønn (1=mann)	-0,03 (-0,69)	-0,04 (-1,01)	-0,03 (-0,67)	-0,11** (3,23)	-0,23** (5,29)	-0,12** (-3,07)
Alder	0,004* (2,31)	0,003 (1,78)	0,004* (2,06)	0,006** (3,30)	-0,003 (-1,45)	0,002 (0,80)
Utdanning	-0,01 (-0,34)	-0,02 (-1,05)	-0,08** (5,30)	-0,09** (-6,19)	0,02 (1,29)	0,01 (0,36)
Erfaring pri- vat sektor (1=ja)	-0,01 (-0,33)	-0,04 (-0,91)	-0,05 (-1,30)	-0,04 (-1,09)	-0,03 (-0,82)	-0,08 (-1,91)
SV	0,41* (2,34)	0,21 (1,27)	0,18 (1,15)	-0,01 (-0,09)	0,56** (3,17)	0,72** (4,33)
AP	0,12 (1,12)	-0,02 (-0,20)	0,16 (1,74)	-0,02 (-0,21)	0,16 (1,52)	0,31** (2,99)
SP	0,06 (0,50)	0,02 (0,19)	0,02 (0,02)	-0,09 (-0,92)	-0,17 (-1,48)	0,13 (1,17)
KRF	0,09 (0,85)	0,02 (0,17)	0,08 (0,81)	-0,11 (-1,24)	-0,24* (-2,16)	0,02 (0,20)
V	0,02 (0,14)	0,06 (0,42)	0,25* (2,12)	-0,11 (-0,90)	-0,09 (-0,68)	0,13 (0,97)
H	0,14 (1,29)	0,13 (1,57)	0,12 (1,28)	-0,06 (-0,064)	-0,08 (-0,76)	0,08 (0,79)
FRP	0,12 (1,02)	0,21 (1,58)	0,42** (3,93)	0,21 (1,75)	-0,33** (-2,63)	-0,09 (-0,67)
ORG. BIOGRAFI						
Arbeidsfelt: Kun adm.	0,01 (0,13)	-0,01 (-0,05)	-0,10 (-1,58)	-0,07 (-1,26)	-0,10 (-1,37)	-0,07 (-1,07)
Arbeidsfelt: Helse-sosial	-0,07 (1,48)	0,02 (0,32)	0,16** (3,95)	0,25** (6,04)	-0,08 (-1,68)	0,06 (1,30)
Arbeidsfelt: Undervisning	0,06 (1,06)	-0,02 (-0,32)	0,01 (0,03)	0,01 (0,10)	0,33** (6,22)	0,22** (4,17)
Arbeidsfelt: Næring/landb.	-0,05 (-1,05)	0,01 (0,08)	-0,12** (-2,38)	0,02 (0,59)	0,02 (0,49)	-0,03 (-0,60)
Arbeidsfelt: teknisk	0,05 (1,09)	-0,01 (-0,07)	-0,01 (-0,34)	-0,05 (-1,18)	-0,01 (-0,26)	0,04 (0,85)
Arbeidsfelt: Kultur	-0,03 (-0,56)	-0,01 (-0,09)	-0,06 (-1,35)	-0,00 (-0,09)	-0,08 (-1,43)	0,03 (0,55)
Sentralitet	-0,10 (-1,13)	-0,02 (-0,26)	-0,18* (-2,43)	-0,16* (-2,14)	0,02 (0,28)	0,06 (0,66)
INDRE KONTEKST						
Kommune- størrelse	-0,0000039** (-3,76)	-0,0000039** (-3,85)	0,00004** (4,34)	0,0000055** (5,99)	0,0000034** (3,23)	-0,0000023* (-2,20)
Inntekt per capita	-0,0000016 (-1,45)	-0,00000078 (-0,74)	-0,0000036** (-3,68)	-0,0000021* (-2,19)	-0,0000046** (-4,07)	-0,0000064** (-5,91)
R2-justert	0,03	0,04	0,21	0,24	0,21	0,15
F-verdi	2,31**	2,69**	11,50**	12,80**	11,70**	7,72**
Høyeste VIF- verdi	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,8

Tabell 6.5 (forts)

	Tekniske saker/eiendom		Næring og landbrukssaker		Idrettsanlegg og grendehus		Kultur og miljøvern	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Konstant	2,63** (22,03)	2,32** (18,87)	2,34** (14,78)	2,14** (12,76)	2,78** (15,86)	2,75** (15,81)	2,07** (11,78)	2,26** (13,34)
Politiker (1) eller adm (0)	0,04 (0,52)	0,08 (0,90)	0,10 (0,87)	-0,07 (-0,63)	0,34** (2,71)	0,15 (1,23)	-0,24* (-1,94)	-0,38** (-3,18)
SOSIAL/ POLITISK BIOGRAFI								
Kjønn (1=mann)	0,03 (0,74)	-0,03 (-0,96)	-0,03 (-0,70)	-0,08 (-1,68)	-0,03 (-0,58)	0,03 (0,65)	-0,16** (-3,21)	-0,14** (-2,95)
Alder	-0,001 (-0,34)	0,03 (1,70)	0,001 (0,37)	0,003 (1,32)	-0,007** (-3,51)	-0,007** (-3,08)	0,005* (2,12)	0,002 (0,97)
Utdanning	-0,10** (-7,63)	-0,07** (-5,03)	-0,05** (-2,55)	-0,02 (-0,86)	-0,06** (-2,80)	-0,04* (-2,14)	0,03 (1,70)	0,06** (3,03)
Erfaring privat sektor (1=ja)	-0,04 (-1,04)	-0,04 (-1,29)	0,11** (2,56)	0,08 (1,73)	-0,10* (-2,07)	-0,05 (-1,10)	-0,08 (-1,64)	-0,06 (-1,32)
SV	0,06 (0,44)	-0,28 (-1,85)	-0,19 (-0,99)	0,05 (0,26)	-0,18 (-0,86)	-0,17 (-0,85)	1,21** (5,63)	1,06** (5,36)
AP	-0,03 (-0,32)	-0,08 (-0,88)	-0,10 (-0,87)	0,15 (1,22)	-0,12 (-0,91)	-0,01 (-0,04)	0,40** (3,11)	0,54** (4,39)
SP	0,05 (0,48)	0,15 (1,51)	0,14 (1,14)	0,60** (4,57)	-0,23 (-1,64)	0,03 (0,23)	0,17 (1,24)	0,36** (2,69)
KRF	-0,01 (-0,09)	-0,03 (-0,30)	-0,03 (-0,24)	0,19 (1,58)	-0,48** (-3,67)	-0,16 (-1,22)	0,14 (1,02)	0,33** (2,61)
V	0,05 (0,48)	-0,22 (-1,89)	-0,18 (-1,21)	0,22 (1,36)	-0,01 (-0,03)	0,09 (0,53)	0,63** (3,80)	0,74** (4,58)
H	0,05 (0,52)	0,05 (0,53)	0,06 (0,76)	0,18 (1,42)	-0,07 (-0,50)	-0,06 (0,44)	0,14 (1,03)	0,22 (1,70)
FRP	0,09 (0,89)	0,31** (2,65)	-0,29* (-2,19)	0,14 (0,86)	-0,54** (-3,61)	-0,32* (-1,95)	-0,62** (-4,12)	-0,70** (-4,41)
ORG. BIOGRAFI								
Arbeidsfelt: Kun adm.	-0,08 (-1,33)	0,01 (0,17)	0,06 (0,76)	-0,07 (-0,85)	-0,00 (-0,01)	-0,20** (-2,46)	-0,07 (-0,79)	-0,19* (-2,39)
Arbeidsfelt: Helse-sosial	-0,03 (-0,72)	0,00 (0,10)	-0,07 (-1,29)	-0,04 (-0,78)	0,03 (0,49)	0,02 (0,41)	-0,04 (-0,77)	-0,08 (-1,33)
Arbeidsfelt: Undervisning	-0,15** (-3,40)	-0,02 (-0,45)	0,02 (0,33)	0,04 (0,61)	-0,07 (-1,06)	-0,18** (-2,77)	-0,05 (-0,73)	-0,04 (-0,64)
Arbeidsfelt: Næring/landb.	-0,02 (-0,43)	0,03 (0,73)	0,19** (3,64)	0,08 (1,47)	0,01 (0,08)	0,01 (0,12)	0,04 (0,78)	-0,10 (-1,89)
Arbeidsfelt: teknisk	0,15** (4,08)	0,20** (5,36)	0,02 (0,33)	0,07 (1,29)	0,02 (0,35)	-0,09 (-1,65)	0,02 (0,42)	0,02 (0,31)
Arbeidsfelt: Kultur	0,08 (1,89)	0,04 (0,88)	0,06 (1,06)	-0,02 (-0,25)	0,11 (0,74)	0,26** (3,93)	0,34** (5,22)	0,29** (4,57)
Sentralitet	0,01 (0,13)	-0,06 (-0,77)	-0,08 (-0,90)	0,05 (0,51)	-0,19 (-1,79)	-0,07 (-0,67)	0,04 (0,36)	0,10 (0,99)
INDRE KONTEKST								
Kommune-størrelse	-0,0000012 (-1,37)	-0,0000017 (-1,86)	-0,000006** (-5,31)	-0,000003** (-2,49)	-0,0000031 (-0,24)	0,0000016 (1,26)	0,000039** (3,09)	0,0000049 (0,40)
Inntekt per capita	0,000000011 (0,01)	-0,00000082 (-0,87)	0,0000011 (0,91)	0,00000075 (0,59)	-0,00000086 (0,63)	-0,0000024 (-1,82)	-0,0000074 (-0,54)	-0,0000016 (-1,23)
R2-justert	0,14	0,14	0,12	0,09	0,08	0,06	0,21	0,22
F-verdi	7,45**	7,19**	6,27**	4,52**	4,45**	3,54**	11,88**	11,43**
Høyeste VIF	7,7	7,8	7,7	7,8	7,7	7,8	7,7	7,8

Alle ligninger har akseptabel forklaringskraft (F-verdiene er signifikante i samtlige ligninger). Generelt sett er det ikke mange stabile forskjeller mellom politikere og administratorer, men man kan merke seg at administratorer prioriterer administrasjon, samt kultur og miljøvern noe høyere enn politikerne. Denne forskjellen er stabil i begge perioder. Politikerne ville prioritere skole og idrettsanlegg/grendehus mer enn administratorene i 2000, men denne effekten forsvinner i 2003. I 2003 er det derimot en viss forskjell knyttet til at politikerne vil prioritere helse- og sosialfeltet sterkere enn administrasjonen.

Analysen viser klare tegn til en relativt sterk sektoriseringseffekt, i og med at det på samtlige felt er slik at man prioriterer høyest det feltet man også har som hovedarbeidsområde. Antagelsen om at sektorisering er en sosialiseringsprosess som forsterkes over tid får derimot mindre støtte i disse data. Vi ser at effekten av arbeidsfelt forsterkes på noen områder (helse- og sosial, teknisk) og svekkes på andre (intern administrasjon, skole, næring og landbruk, kultur og miljøvern). Antakelsen om at sektorisering ville være sterkest i kommuner med en sektor/etatsmodell får heller ikke noen støtte, i og med at interaksjonsvariablene mellom arbeidsområde og organisasjonsform heller ikke bidrar til å øke forklaringskraften. I og med at ikke interaksjonsvariablene der ansiennitet var trukket heller bidrog med økt forklaringskraft får heller ikke antakelsen om at det er de ”ferskeste” som vil sektoriseres mest markant, ikke de som har vært med i virksomheten en stund, noen støtte. Nå ble det åpnet for at sektoriseringseffekten ville være sterkest blant politikere, fordi det ville være større stabilitet i administrasjonen med hensyn på arbeidsfelt. En gjennomføring av separate regresjonsanalyser for politikere og administratorer viser ikke noe klart bilde av at effektendringene er sterkere for politikere enn for administratorene, selv om det muligens kan sies å være noe større stabilitet på administrativ side (se vedlegg 35). Ytterligere et skritt videre kan gås ved å kun sammenligne nye og erfarne politikere. Også her ble det kjørt separate analyser der sektoriseringseffekten ble estimert gjennom regresjon. Heller ikke gjennom disse analysene var det mulig å se at de ferskeste politikerne gjennomgikk noen sterkere sektorisering enn de med tidligere politisk erfaring.

En annen antakelse som ikke dekkes godt nok gjennom regresjonsanalysen var at de politiske partiene kunne tenkes å ha en slik dynamisk utvikling, knyttet til at de ville bli likere hverandre i sine prioriteringer foran et valg. Samtidig hadde jeg en antagelse om at administrasjonen muligens ville plassere seg nærmere politiske partier på venstresiden i sine prioriteringer. For å sjekke den første antagelsen – om at partiene blir likere – ble det totale avviket (uten fortegn) mellom hvert parti og gjennomsnittsscore for alle partier summert. Hvis partiene ble likere hverandre, skulle vi også forvente at det totale avviket (summen av avvik) fra gjennomsnittet ville bli lavere. Samtidig foretok jeg en test av partienes forskjell i prioritering fra administrasjonens prioritering. Dette for å teste hvorvidt administrasjonen danner en ”interesseallianse” med partier på venstresiden, og derfor om administrasjonen og politikere i partier på venstresiden ville avvike systematisk fra prioriteringene til partier i sentrum og på høyresiden. Resultater er vist i vedlegg 36. Bortsett fra på ett område – idrett og grendehus der prioriteringene blir betydelig likere i løpet av perioden – så er det ingen klare tegn til en harmoniseringsprosess mellom partiene. Partiene er relativt stabile i sine prioriteringer, selv om det er større variasjon i partienes prioritering over tid enn det er i administrasjonen.

Tabell 6.6 oppsummerer hvor mange signifikante forskjeller det er mellom de ulike partiers prioritering av et saksfelt og administrasjonens prioritering (se vedlegg 36 for grunnlagstall).

Tabell 6.6: Sum signifikante avvik mellom administrasjonens prioritering av et saksfelt og de ulike partiers prioriteringer av samme saksfelt. Tall for både 2000 og 2003

	ANTALL SIGNIFIKANTE AVVIK MELLOM ADMINISTRASJONENS PRIORITERING (2000 OG 2003) OG:
SV	4
AP	11
SP	6
KRF	4
V	5
H	10
FRP	5
ANDRE	4

Det er vanskelig å finne noe mønster i tabellen som støtter ideen om likhet i prioritering mellom administrasjonen og partiene på venstresiden. Flest avvik er det faktisk mellom de to store partiene Høyre og Arbeiderpartiet på den ene siden, og administrasjonen på den andre. I forhold til de andre partiene er det betraktelig færre avvik, og administrasjonen avviker signifikant på omtrent like mange saksfelt både i forhold til FRP og SV som er klare politiske ytterpunkter.

En analyse av prioriteringsforskjeller mellom politikere og administratorer i den enkelte kommune (se vedlegg 37) viser for det første at de aller fleste forskjeller mellom politikere og administratorer i prioritering har samme retning. Dermed er det systematiske likheter også mellom enkeltkommuner, selv om det er mindre avvik fra denne systematikken. I en kommune er det signifikante avvik på fem saksområder (Kvinesdal), i tre kommuner på fire (Iveland, Kristiansand, Marnadal), ellers er det avvik på tre eller færre saksfelt. Hvorvidt disse forskjellene i disse kommunene ville opprettholdes ved kontroll for andre variabler er vanskelig å si da antallet enheter er for lite til å kjøre kommunevis regresjoner.

6.5 Empirisk indikasjon nummer 3: Holdning til reformer

Holdninger til ulike reformer ble målt gjennom et sett spørsmål om følgende forhold:

- (1) Målstyring og resultatmåling
- (2) Anbudskonkurranse
- (3) Konkurransetsetting
- (4) Brukermedvirkning
- (5) Fritt brukervalg
- (6) Resultatlønn.
- (7) Sammenslåing av kommuner
- (8) Økonomisk godtgjørelse og frikjøp av lokalpolitikere.

Alle disse åtte forholdene var formulert som påstander formet som ”vi må arbeide mer med” eller ”vi må ha større innslag av”, mens svaralternativene var formulert på en fempunktsskala fra helt enig (numerisk verdi 4), via verken enig eller uenig (midtpunkt) til helt uenig (numerisk verdi 0). Denne formuleringen ser jeg i etterkant at har ført til enkelte problemer. Hvis man svarer at man er enig eller uenig i påstandene trenger ikke dette si så mye om holdninger til de ulike reformer. Det kan rett og slett være at kommunen har arbeidet så mye med denne reformen at den blir ansett som å være ferdig gjennomført. At man for eksempel

mener at man ikke bør jobbe mer med en reform trenger ikke avspeile en negativ holdning, men heller at man ser seg ferdig med den type reform. Dette er spesielt gjeldende for målstyring og resultatmåling som de fleste kommuner har drevet med i ganske utstrakt grad de siste 10-15 år, selv om omfanget varierer fra kommune til kommune (Johnsen 1999). Dette bør man ha i bakhodet når man tolker resultatene på dette feltet.

Tabell 6.7: Fordeling på spørsmål om reformer i offentlig virksomhet. Gjennomsnitt (standardavvik). Variasjonsbredde 0-4. T-test. * = sig le .05, ** = sig = le .01. 0=helt uenig, 4= helt enig

	Politikere			Administratorer		
	2000 (N=537)	2003 (N=470)	Endring	2000 (N=314)	2003 (N=336)	Endring
Målstyring og resultatmåling	2,91 (0,90)	2,82 (0,88)	-0,09	2,94 (0,87)	2,86 (0,90)	-0,08
Anbud til private	2,18 (1,37)	1,82 (1,37)	-0,36**	2,02 (1,03)	1,45 (1,94)	-0,57**
Konkurranseutsetting	2,30 (1,34)	1,94 (1,37)	-0,36**	2,21 (1,02)	1,65 (0,99)	-0,56**
Brukermedvirkning	2,95 (0,74)	2,94 (0,70)	-0,01	2,93 (0,71)	2,93 (0,70)	0,00
Fritt brukervalg	2,24 (1,21)	2,06 (1,24)	-0,18*	2,24 (1,03)	2,00 (1,01)	-0,24**
Mer resultatlønn	2,36 (1,11)	2,17 (1,11)	-0,19**	2,33 (0,96)	2,12 (1,00)	-0,21**
Færre kommuner i Norge	1,95 (1,32)	2,04 (1,29)	+0,09	2,26 (1,24)	2,25 (1,17)	-0,01
Bedre godtgjørelse til politikere	2,23 (1,09)	2,10 (1,08)	-0,13	1,89 (0,92)	1,86 (0,84)	-0,03
Mer frikjøp politikere	1,81 (1,15)	1,91 (1,08)	+0,10	1,59 (1,00)	1,56 (1,00)	-0,03

Vi ser i tabellen både likheter og til dels betydelige forskjeller mellom politikere og administratorer. Størst forskjell finner vi i synet på anbud og konkurranseutsetting, i synet på kommunesammenslåing og i synet på bedre godtgjørelse/frikjøp for politikere. Tabell 6.7 viser også en klar endring i perioden i retning av at både politikere og administratorer blir mer kritiske til et flere reformer. Det er ingen klar tendens til at politikerne nærmer seg administrasjonens ståsted eller omvendt, heller at endringen skjer parallelt i begge grupper i samme retning.

For å unngå å behandle alle disse reformtypene som enkeltvariabler ble det foretatt en faktoranalyse som resulterte i fire faktorer eller grupper av reformer (se vedlegg 38): 1) New Public Management-reformer (anbud, konkurranseutsetting, fritt brukervalg og resultatlønn), 2) politiske reformer (frikjøp, godtgjørelse), 3) brukermedvirkning og 4) kommunesammenslåing. Brukermedvirkning og kommunesammenslåing er enkeltspørsmål, mens de to andre utgjør summative skalaer bestående av henholdsvis fire og to enkeltspørsmål. Begge skalene har god intern konsistens (se vedlegg 39). Skalaene ble standardisert slik at samtlige mål på holdning til reformer har samme variasjonsbredde (0-4).

Første skritt er å sammenligne politikere og administratorenes holdninger til de fire gruppene av reformer.

Tabell 6.8: Politikeres og administratorers syn på ulike reformer. Gjennomsnitt (STD). T-verdi I = forskjell mellom grupper på samme tidspunkt, T-verdi 2 = forskjell innenfor en gruppe mellom tidspunkt. (Nadm 2000= 314 /2003= 336; Npol 2000 = 537/ 2003 = 470). * = sig le. .05, ** = sig le. .01. 4 = svært positiv, 0 = svært negativ

	2000	2003	T-verdi II
NPM			
Politikere	2,27 (1,01)	2,00 (1,09)	4,06**
Administratorer	2,20 (0,74)	1,81 (0,71)	6,92**
T-verdi I	-1,07	-2,83**	
POLITISK REFORM			
Politikere	2,02 (1,01)	2,01 (0,99)	0,19
Administratorer	1,74 (0,87)	1,71 (0,83)	0,41
T-verdi I	-4,15**	-4,51**	
BRUKERMEDVIRKNING			
Politikere	2,95 (0,74)	2,94 (0,70)	0,08
Administratorer	2,93 (0,71)	2,93 (0,70)	-0,02
T-verdi I	-0,28	-0,19	
KOMMUNESAMMENSLÅING			
Politikere	1,95 (1,32)	2,04 (1,29)	-1,17
Administratorer	2,26 (1,24)	2,25 (1,67)	0,19
T-verdi I	3,46**	2,30*	

Data i tabellen indikerer igjen både enighet og uenighet mellom gruppene, alt etter hvilke typer reformer vi ser på. Når det gjelder politisk reform og kommunesammenslåing er det en signifikant forskjell mellom politikere og administratorer. Politikerne er mer positive til reformer som kan gjøre deres arbeidsforhold bedre, men de er mindre positive til kommunesammenslåinger. Man bør også merke seg at forskjellen i synet på kommunesammenslåing avtar over tid, noe som skjer fordi først og fremst politikergruppen blir mer positive i synet på denne reformen. Når det gjelder brukermedvirkning finner vi ingen forskjeller. Det gjør vi heller ikke i 2000 når det gjelder synet på NPM reformer, men i 2003 har dette utviklet seg til en signifikant forskjell der administrasjonen er markant mindre positive enn politikere. Merk også at det her skjer en endring i begge grupper som er høyst signifikant, og det i retning av at alle blir mindre positive til denne typen reformer. Skepsisen øker, både blant administratorer og politikere.

Så er da spørsmålet om forskjellen mellom politikere og administratorer opprettholdes når det kontrolleres for ulike variabler. Dette får vi fram ved å foreta et sett regresjonsligninger der alle uavhengige variabler introduseres samtidig.

Tabell 6.9: Åtte regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = syn på ulike reformer.
 Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01
 Variasjonsbredde = 0-4. N2000=843/N2003=789.

	NPM		POLITISKE REFORMER		BRUKERMED- VIRKNING		KOMMUNE- SAMMENSLÅING	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Konstant	2,87** (14,08)	2,20** (10,40)	3,19** (12,29)	2,86** (10,84)	3,06** (15,74)	2,83** (14,29)	1,51** (4,54)	2,27** (6,96)
Politiker (1) eller adm (0)	-0,10 (-0,76)	0,52** (3,63)	0,00 (0,002)	0,08 (0,44)	0,04 (0,27)	0,27* (2,01)	-0,20 (-0,86)	-0,04 (-0,18)
SOSIAL/ POLITISK BIOGRAFI								
Kjønn (1=mann)	0,09 (1,64)	0,10 (1,61)	0,10 (1,35)	0,10 (1,31)	-0,16** (-2,87)	-0,08 (-1,38)	0,15 (1,52)	0,08 (0,89)
Alder (m)	-0,008** (2,98)	-0,005 (-1,68)	-0,02** (4,87)	-0,013** (-3,23)	-0,006* (-2,12)	0,003 (1,06)	0,013** (2,78)	0,005 (1,05)
Utdanning (m)	-0,06* (2,52)	-0,05* (-2,15)	-0,12** (-4,13)	-0,11** (3,83)	0,02 (0,70)	0,02 (0,86)	0,08* (1,99)	0,04 (1,01)
Oppvekst i komm. (1)							-0,16 (1,72)	-0,28** (3,22)
Erfaring privat (1)	0,19** (3,53)	0,14* (2,33)	-0,02 (-0,23)	-0,01 (-0,11)	-0,01 (-0,14)	-0,07 (-1,28)	0,03 (0,29)	0,00 (0,05)
SV	-1,12** (4,85)	-1,71** (-6,96)	-0,54 (-1,73)	-0,73** (-2,38)	0,22 (0,94)	-0,37 (-1,60)	-0,21 (-0,53)	-0,87* (2,35)
AP	-0,75** (5,39)	-1,31** (-8,61)	0,27 (1,42)	0,11 (0,58)	-0,10 (-0,71)	-0,35** (-2,47)	0,05 (0,20)	-0,15 (-0,63)
SP	-0,24 (1,62)	-0,74** (-4,47)	0,16 (0,76)	0,04 (0,31)	-0,14 (-0,90)	-0,27 (-1,78)	-0,64** (2,46)	-0,80** (-3,20)
KRF	0,07 (0,51)	-0,45** (-2,90)	0,20 (1,04)	0,15 (0,81)	-0,20 (-1,36)	-0,46** (3,16)	-0,26 (-1,04)	-0,39 (-1,66)
V	-0,20 (-1,12)	-0,51** (-2,53)	-0,16 (-0,65)	0,05 (0,21)	-0,21 (-1,19)	-0,25 (1,34)	0,01 (0,04)	-0,25 (-0,81)
H	1,04** (7,22)	0,65** (4,15)	0,14 (0,74)	0,35 (1,82)	0,23 (1,56)	-0,18 (-1,20)	0,64** (2,60)	0,76** (3,21)
FRP	1,32** (8,13)	1,11** (5,63)	-0,14 (0,62)	-0,20 (-0,82)	0,35* (2,12)	0,39* (2,13)	0,44 (1,58)	0,14 (0,47)
ORGANISA- TORISK BIOGRAFI								
Sentralitet	0,30** (2,86)	0,23* (2,05)	0,12 (0,80)	0,09 (0,66)	0,27** (2,52)	0,10 (0,94)	0,14 (0,76)	0,07 (0,40)
Ansiennitet	-0,28** (-3,04)	-0,15 (-1,59)	0,08 (0,64)	0,11 (0,89)	0,08 (0,78)	-0,06 (-0,65)	-0,40** (2,45)	-0,23 (-1,56)
Arbeidsfelt (1=skole, helse, sosial)	0,02 (0,39)	-0,004 (-0,06)	0,06 (0,86)	0,10 (1,42)	0,17** (3,37)	0,06 (1,20)	0,08 (0,87)	-0,19* (2,14)
INDRE KONTEKST								
Sektormodell (1, annen (0))	-0,01 (-0,18)	-0,10 (-1,52)	-0,01 (-0,19)	0,06 (0,72)	-0,04 (-0,71)	-0,10 (-1,76)	-0,10 (-0,99)	-0,13 (-1,41)
Kommune- størrelse	0,0000047** (3,44)	0,000004* (2,69)	0,0000034 (1,84)	-0,0000009 (-0,50)	0,0000046** (3,33)	0,000003* (2,34)	0,000014** (6,08)	0,000014** (6,13)
Inntekt per capita	-0,00000022 (-0,14)	-0,0000005 (-0,47)	0,0000056** (2,84)	-0,000007** (-3,23)	0,0000004 (0,23)	-0,0000001 (-0,85)	-0,00001** (-3,61)	-0,000009** (-3,52)
R2-justert	0,45	0,43	0,08	0,07	0,08	0,0	0,18	0,21
F-verdi	39,26**	33,33**	4,77**	4,11**	4,78**	3,49**	10,86**	11,83**
Høyeste VIF- verdi	7,6	7,7	7,6	7,7	7,6	7,7	7,8	7,7

Samtlige ligninger har akseptabel til meget god forklaringskraft. Best er forklaring knyttet til NPM reformene, men også mye av variasjonen i oppfatninger av kommunesammenslåing forklares ved disse variablene. Først av alt en viktig utvikling som direkte berører forholdet mellom politikk og administrasjon. I 2000 var det ikke noen stor forskjell mellom politikere og administratorgruppen i synet på de ulike reformene. De forskjeller som var til stede i den bivariate analysen forsvinner når det kontrolleres for andre variabler. Når det gjelder synet på NPM-reformer opprettholdes det gapet som den bivariate analysen viste i 2003. Mens de bivariate forskjellene mellom politikere og administratorer i synet på kommunesammenslåing og politiske reformer forsvinner i den multivariate analysen, så oppstår en forskjell i synet på brukermedvirkning der politikerne er signifikant mer positive enn administratorene. Forskjellene mellom administratorer og politikere ser altså ut til å forsterkes fra 2000 til 2003, selv om det fremdeles er likhetene som dominerer.

Interessant er det å merke seg at NPM absolutt utviser tendenser til å være et eliteprosjekt. Like viktig på dette området er det at det skjer en politisk polarisering, knyttet til at samtlige partier på venstresiden og sentrumpartiene utpeker seg som negative, mens Høyre og FRP klart stikker ut i motsatt retning. Ellers er det slik at de eldste og de med høyest utdanning som generelt sett ser ut til å utpeke seg som reformkritiske. Som forventet er de med erfaring mest positive til NPM reformer, mens de som er oppvokst i kommunen er mest skeptisk til kommunesammenslåing. Det er også en klar tendens til at respondenter innenfor store kommuner er mer positive til reformer enn innenfor mindre kommuner. Kommuneøkonomi har en uklar effekt på holdning til politiske reformer, men en klar og negativ effekt på holdning til kommunesammenslåing.

Det som ikke belyses særlig godt i den multivariate analysen er antakelsen om at administrasjonen som gruppe har sammenfallende syn på reformer med politikere på venstresiden av politikken i synet. Empirisk skulle vi forvente færre signifikante avvik mellom administrasjonens holdninger til reformer og partiene på venstresidens (SV og AP) holdninger, enn til partiene på høyresidens holdninger. For å få en indikasjon på dette sammenlignes administrasjonen med samtlige partigrupper på de fire aktuelle reformene, for hver av de to målingene. Dette vises i tabell 6.10.

Tabell 6.10: Sammenligning av gjennomsnittscore på holdninger til de fire typer reformer. Tukey's HSD-test for forskjeller mellom grupper. * = signifikant forskjellig fra administrasjonens synspunkter på .05-nivå eller lavere. Gjennomsnittsscore (STD). 0 = svært negativ, 4 = svært positiv.

	NPM		POLITISK REFORM		BRUKER-MEDVIRKNING		KOMMUNE-SAMMENSLÅING	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
ADM	2,20 (0,74)	1,81 (0,71)	1,74 (0,87)	1,71 (0,83)	2,93 (0,71)	2,93 (0,70)	2,26 (1,24)	2,25 (1,67)
SV	1,10 (0,75)*	0,73 (0,61)*	1,49 (1,41)	1,11 (0,85)	3,31 (0,63)	2,92 (0,95)	1,85 (1,28)	1,46 (1,20)
AP	1,43 (0,76)*	1,08 (0,72)*	2,19 (1,05)*	2,05 (1,04)*	2,85 (0,69)	2,86 (0,63)	1,93 (1,28)	1,97 (1,23)
SP	1,99 (0,77)	1,68 (0,72)	2,08 (0,78)	1,97 (0,92)	2,81 (0,73)	2,84 (0,60)	1,06 (1,18)*	1,16 (1,13)*
KRF	2,10 (0,65)	1,93 (0,76)	2,02 (0,97)	2,03 (0,93)	2,76 (0,72)	2,75 (0,71)	1,67 (1,20)*	1,79 (1,04)*
V	1,94 (0,78)	1,83 (0,83)	1,67 (0,97)	1,87 (0,91)	2,78 (0,75)	3,00 (0,63)	2,03 (1,06)	2,12 (1,28)
H	3,24 (0,53)*	3,06 (0,70)*	2,01 (0,94)	2,23 (1,00)*	3,19 (0,67)*	3,03 (0,69)	2,67 (1,20)	2,98 (1,04)*
FRP	3,57 (0,62)*	3,57 (0,51)*	1,96 (1,27)	1,85 (1,17)	3,35 (0,89)*	3,56 (0,80)*	2,41 (1,25)	2,26 (1,46)
ANDRE	2,04 (1,00)	2,46 (1,12)*	2,04 (1,00)	1,88 (0,87)	3,04 (0,56)	3,22 (0,66)	1,61 (1,50)	2,23 (1,38)

Det er vanskelig å se noe klart mønster i tabell 6.10. Administrasjonen fremstår som betydelig mer positive til NPM-reformer enn politikere i SV og AP, men mye mindre positive enn medlemmer av Høyre og FRP. Ellers plasserer partiene seg omtrent langs en perfekt venstre-høyre akse i forhold til denne typen reformer, der administrasjonen selv ser ut til å innta et midtpunkt sammen med sentrumspartiene. Forskjellene er stabile over tid, bortsett fra at man i 2003 får en signifikant forskjell der administrasjonen også er mindre positive enn Andre partier. Det siste kan muligens forklares med den avskallingen av FRP som har skjedd i perioden, og som har gjort at mange tidligere FRP-politikere i 2003 inngår i denne sekkebetegnelsen. Vi ser også at det her er snakk om stabile politiske forskjeller. Når det gjelder synet på politiske reformer er det få forskjeller mellom administrasjonen og andre partier. Det eneste som er stabilt er at man i administrasjonen er mindre positive til denne typen reformer enn politikere i AP. I 2003 er man også forskjellige fra Høyres medlemmer. Her er det vanskelig å fine et klart politisk bilde, bortsett fra at SVs medlemmer er de absolutt mest skeptiske til denne typen reformer. Med hensyn på brukermedvirkning er også forskjellene mellom administrasjonen og de politiske partier liten. Det er en stabil forskjell i forhold til FRPs medlemmer, der administrasjonen framstår som betydelig mer skeptisk til denne reformen. Også Høyre er forskjellig fra administrasjonen. Til slutt, angående kommunesammenslåing, så skifter bildet nok en gang. SP fremstår som et markant forskjellig parti i forhold til de andre, og viser seg som det mest motvillige partiet når det gjelder kommunesammenslåing. Også KRFs medlemmer er skeptiske til denne reformen. Når det gjelder administrasjonen ser vi at den som gruppe plasserer seg like nærmere partier på venstresiden som på høyresiden. I siste del av perioden blir administrasjonen mer skeptisk enn medlemmer av Høyre.

Helt til slutt ble det kjørt en analyse for eventuelle forskjeller mellom politikere og administrasjon i de enkelte kommuner (se vedlegg 36). Bivariat ser vi de samme tendenser i de aller fleste kommunene som vi også ser i den aggregerte analysen, det vil si at forskjellene mellom politikere og administratorer stor sett har samme retning, selv om det er variasjoner i

størrelsen på ulikhetene. Tar vi holdninger til NPM-reformer for eksempel, viser det seg at det i 6 av 30 kommuner er en situasjon der administrasjonen er mer positive enn politikerne, og bare ett av disse 6 negative avvikene er signifikant (se vedlegg 40). På de andre reformene er forskjellene enda mindre. Nå er det også variasjoner mellom kommuner. Hvorvidt disse kommunale forskjellene ville blitt opprettholdt etter multivariate analyser er vanskelig å si fordi antallet enheter er for lite til å foreta den slags analyser kommunevis. Flere forskjeller kan antakeligvis forklares relativt enkelt (at politikere i Farsund er betydelig mer positive til NPM skyldes høyst sannsynlig at kommunen er den med størst andel FRP-politikere, bl.a. ordfører, på Sørlandet; det samme for Mandal der FRP og H utgjør den klart største politiske grupperingen, at politikere i Birkeland, Kristiansand og Lillesand er mest positive til kommunesammenslåing kan skyldes at politikere i disse kommunene gjennom et samarbeid kalt "Knutepunkt SØR" har inngått mer eller mindre formelle avtaler om å arbeide mot en sammenslåing), mens andre ville kreve mer inngående casestudier. For denne undersøkelsens vedkommende er følgende likevel det sentrale: det er ingen tendenser til at det er en eller noen få kommuner der det ser ut til å være en generell interessekonflikt mellom politikk og administrasjon når det gjelder synet på alle typer reformer. Dermed støtter analysen av enkeltkommuner opp under resultatene fra den aggregerte analysen. Det skal likevel ikke stikkes under en stol at forskjellen i synspunkter kan være større innen en kommune, enn den er i materialet samlet sett.

6.6 Drøfting

Dette kapittelet har, gjennom bruk av tre ulike indikatorer, forsøkt å måle empirisk det som i de fleste studier faktisk blir tatt for gitt (Meier & O'Toole 2006). Alle de empiriske indikatorene er knyttet til områder der man på teoretisk grunnlag har antatt en generell interessekonflikt: 1) ekspansivitet (Niskanen 1971), 2) "slakk" (Migue & Belanger 1976) og 3) endring og reformer (Weber 1971; Pollitt & Bouckaert 2000). Dette gir en bred og relativt kompleks indikasjon på eventuelle interessekonflikter mellom politikere og administratorer, og skulle dermed gi en god indikasjon på sannsynligheten for at forholdet mellom politikk og administrasjon preges av maktkamp og konflikt i stedet for samarbeid og harmoni.

Hvis vi holder oss til hovedspørsmålet – er det en generell interessekonflikt mellom administrasjonen *som gruppe* og politikerne *som gruppe* – så kan det virke som om de bivariate analysene leder oss i retning til å svare "ja" på det spørsmålet. Bivariat finner vi en tendens til at det er forskjell mellom politikere og administratorer med hensyn til hvor ekspansive de er i budsjettssammenheng. Men da er det slik at administrasjonen – eller mer presist – administrative ledere, er mindre og ikke mer ekspansive enn politikerne. Denne forskjellen er konstant over tid. I stedet for å virke som drivkrefter for økte budsjetter, ser det ut fra data som om administrasjonen faktisk har en dempende effekt på politikeres "utgiftskåthet". Dette burde ikke overraske. Allerede Max Weber (1971) påpekte at det skulle være en forskjell i måten politikere og administratorer tenkte på. Det å være politiker er å brenne for en sak, noe som selvfølgelig også vil medføre at man vil kjempe for mest mulig ressurser til et prioritert saksfelt. Følelser og kamp, i større grad enn rasjonalitet og analyse, skulle være politikeres kjennetegn. Dette betyr også muligens at politikere i mindre grad vil ta hensyn til hvilke budsjettstrammer en kommune har å forholde seg til. For administrative ledere forholder det seg noe annerledes. Deres oppgave er selvfølgelig å kjempe for sitt saksfelt, slik at dette kommer best mulig ut i forhold til andre saksfelt i kommunen. Men like viktig er det å anlegge et analytisk perspektiv, der ønsker om mer ressurser vurderes i forhold til hva man har muligheter til innenfor et sett økonomiske rammer. Når det gjelder drivkraften bak økte offentlige budsjetter og den stadige veksten i offentlig sektor, tyder disse data på at det heller er politikerne som er "synderne", og ikke administrasjonen. Dette poenget ble allerede påpekt

av von Mises (1945) som hevdet at den økende byråkratiseringen kan kunne observere fremveksten av i vestlige samfunn i det nittende og tjuende århundre:

"(...) is not the fault of bureaucracy. It is the outcome of the new system of government which restricts the individual's freedom and assigns more and more tasks to government. The culprit is not the bureaucrat but the political system." (op.cit:17)

Selve systemet med valg av politikere kan også tenkes å virke i retning at politikere blir svært utgiftsvillige. Forutsetningen her er at politikerne hele tiden skjeler til hva befolkningen – de som skal stemme ved valg – ønsker. Andre har påpekt at politikere sjelden har noe å tjene – i forståelse økt oppslutning om partiet – på å stå hardt på en politikk der man vil kutte ned på offentlige tjenester som kommer befolkningen til gode (Peters 2001:25-26), fordi befolkningen/velgerne i stor grad ønsker mer og bedre tjenester (Mouritzen 1987), helst uten å betale noe ekstra for det (Mouritzen & Winter 2003). Hvis politikerne skal tilfredsstille velgerne vil det da tvinge dem til å tilby mer, ikke mindre. I en konkurranse med andre partier kan dette føre til en "overbudspolitik", noe som blir mer og mer merkbart desto nærmere man er valg (Frey 1978). I en slik situasjon kan det like godt tenkes at administrasjonen – og spesielt administrative ledere – fungerer mer som "budsjett-minimerere" enn "budsjett-maksimerere" (Dolan 2002). Det er nettopp skjermingen fra presset fra befolkningen/velgerne som muliggjør en slik posisjon. Et slikt empirisk funn, og en slik tolkning, står i direkte motstrid til for eksempel Niskanens antagelse om hvordan byråkrater anvender sin relativt beskyttede og monopolistiske stilling. Data i denne undersøkelsen tyder mer på at byråkratiet medvirker til å legge en demper på svært utgiftskåte politikere.

Dette leder naturlig over i de andre forskjellene mellom politikerne som gruppe og administrasjonen som gruppe, nemlig i prioritering av ulike saksfelt i den kommunale virksomheten. Naturlig, fordi det at administrasjonen virker mindre ekspansiv enn politikerne slår over i at administrasjonen prioriterer de store, tunge kommunale oppgavene som helse- og sosial, skole og tekniske oppgaver lavere enn politikerne. Bivariat er det mange forskjeller mellom politikerne og administrasjonen. Mest interessant er det at administrasjonen ønsker mer ressurser til intern administrasjon enn det politikerne gjør, samtidig som de er mer positive til prioritering av kultur enn politikerne. Som man skulle forvente ut fra en teori om administrasjonen som maksimerere av slakk og egne ressurser, er det en tendens til at administratorer i noe sterkere grad enn politikere mener at intern administrasjon bør styrkes. Disse effektene er til stede i målingene både i 2000 og 2003, og de opprettholdes også når det kontrolleres for andre forhold.

En måte å tolke denne forskjellen på er så si at det er en indikasjon på maksimering av slakk fra administrasjonens side (Migue & Belanger 1974), der administratorene forsøker å kanalisere ressurser inn på område de selv kan ha mest nytte av. Men en mulig annen tolkning kan være følgende: Politikere er i sin politiske hverdag, og i stadig sterkere grad etter hvert som man nærmer seg valg, avhengig av å "selge" sine handlinger og synspunkter til velgerne. Høyst sannsynlig vil velgerne være mest interessert i politikere som fremmer saker og standpunkter som de selv kan få mest nytte av. I praksis vil dette innebære et fokus på tjenesteyting, noe som velgerne – her som brukere – mottar. Det er vanskelig å tenke seg at det å "selge" mer midler til intern administrasjon i kommunen vil være en politisk vinnersak. Dermed dreies politikernes oppmerksomhet bort fra intern administrasjon. Problemet er bare at all organisert virksomhet er avhengig av det brukes en viss mengde ressurser til intern styring, koordinering, samt utvikling og vedlikehold av personell. For å kunne yte tjenester på en organisert måte tyder alt på at det må brukes ressurser på intern administrasjon. Politikerne kan, gjennom at de fleste ikke har direkte innsikt i de organisatoriske og administrative prosesser i kommunen, ha et idealisert bilde av hvor lite administrasjon man egentlig trenger.

Administrasjonen på sin side har førstehåndskunnskap til behovet for administrative ressurser, og kan muligens i denne sammenhengen stå for de "riktige" synspunkter om hvor mye administrative ressurser som faktisk er nødvendige. En slik tolkning støttes delvis opp av forskningen rundt innsparinger forbundet med konkurranseutsetting (Johnsen et al 2004). Innsparinger som først ser ut til å skyldes mindre bruk til administrasjon viser seg å være "falske" innsparinger. Kostnadene dukker opp andre steder i kommunen, gjerne i sentraladministrasjonen knyttet til nye administrative stillinger for å utforme og overvåke kontraktsinngåelser. Når transaksjonskostnadene trekkes inn, er det ikke mye administrasjon man sparer på konkurranseutsetting (op.cit.:367-369). De innsparingene som faktisk fremkommer ser i hovedsak ut til å komme gjennom mindre arbeidskraft i tjenesteytende stillinger (færre stillinger), samtidig som man i enkelte tilfeller presser lønningene nedover. Data tillater ikke å si hvilken tolkning som er korrekt, og høyst sannsynlig vil virkeligheten kunne gjenspeile begge, både et element av slakk-maksimering fra administrasjonens side, og en urealistisk holdning blant politikere om hvor lite intern administrasjon man kan klare seg med.

Interessant er det også at administrasjonen er betydelig mer positiv til kultur og miljøvern enn politikerne, også når det kontrolleres for andre forhold. Dette blir enda mer interessant når vi kobler det med et funn fra Hagen & Sørensen (1997:196) der det viser seg at politikerne som gruppe er mer positive til kultursaker enn befolkningen generelt sett. Dermed kan man tenke seg at avviket mellom folkets og administrasjonens preferanser i denne saken er enda større. Men på kommunenes store og "tunge" oppgaver – i den forstand oppgaver som tar mye ressurser – er det kun små forskjeller mellom politikere og administratorer.

Hvis vi så går over til synet på ulike reformer, så ser vi at også i den bivariate analysen betydelige forskjeller i synet til administratorene som gruppe og politikerne som gruppe. Som forventet er administrasjonen betydelig mer skeptisk til de fleste reformer enn politikerne, dog med kommunesammenslåing som et unntak. Man må likevel ikke glemme at data ikke viser at administrasjonen generelt er mot reformer. Heller plasserer de seg svakt på den positive siden, og kan på den måten framstå som "lunkne" forsvarere, heller enn motstandere. Heller enn å fungere som en enhet som blokkerer reform, ser administrasjonen ut til å fungere som en slags moderator, der man stiller seg mer skeptisk enn de varmeste politiske tilhengere av reform, og mer positiv enn de sterkeste motstanderne. Normativt sett kan det argumenteres for at det også er slik et kompetent nøytralt byråkrati bør fungere (se Goodsell 1994; Wilson 1989). Dette fordi hvis administrasjonen varmt kjempet for å gjennomføre reformene til en politisk gruppering, ville det bli svært vanskelig å fortsette sitt virke under en eventuelt ny politisk majoritet. Og mulighet for politisk skift er høyst reell i norske kommuner. For det andre kan det å senke selve reformtaket i seg selv være en fornuftig tanke. Mange av de reformene, spesielt innenfor det området jeg har kalt NPM, har preg av å være globale ideer, ofte hentet fra privat sektor, og så forsøkt oversatt til norsk offentlig virkelighet (Olsen 1996; Meyer 1996). Ved å senke selve reformtaket kan man få bedre tid til å vurdere hvilke reformer som passer og ikke, og man kan få bedre tid til å "oversette" reformene til en lokal virkelighet (Røvik 1998). I alle tilfelle ser det ikke ut som administrasjonen virker som sand i maskineriet, men heller som "sakte reformator". Dette er det Olsen (1996) kaller "the triumph of the tortoise". Denne moderat positive holdningen til reformer, kan også indikere at antagelsene om at reformer er en trussel mot administrasjonen neppe har så veldig mye for seg. Men selvfølgelig vil det være enkelte politikere som mener at administrasjonen forsinker reformer, og det kan tenkes at enkelte føler at administrasjonen går for fort fram.

Behandler vi politikerne og administratorene som homogene grupper finner vi signifikante forskjeller i preferanser, i den forstand at:

- a) Administratorene er mindre ekspansive enn politikerne.

- b) Administratorene prioriterer intern administrasjon og kultur/miljøvern høyere enn politikerne
- c) Administratorene er noe mer skeptiske til reformer enn politikerne (med unntak av kommunesammenslåing)

Likevel skal ikke de signifikante forskjellene overskygge at forskjellene ikke er dramatiske. Når det gjelder ekspansivitet er det ikke mer enn et tallmessig avvik på 2 på en skala med teoretisk variasjonsbredde på 88. Her er det snakk om små nyanser heller enn om dramatiske – og konfliktskapende? – forskjeller. Det samme gjelder prioritering av ulike saksfelt. Her er det største avviket på 0,25 på en skala med en teoretisk variasjonsbredde på 4. Også når det gjelder synet på reformer er det viktig å legge merke til at administrasjonen ikke er negativ til reformer, men heller ”lunkent positive”. Her er det sterkeste avviket på 0,30 på en skala med teoretisk variasjonsbredde på 4, noe som heller ikke kan kalles en dramatisk forskjell.

Denne hovedkonklusjonen om relativt små preferanseforskjeller på aggregert nivå, det vil si hele utvalget sett under ett, holder også i stor grad når vi flytter analysen ned på kommunenivå, selv om bildet da (naturligvis) må nyanseres noe. I så godt som alle kommuner i undersøkelsen er administrasjonen mindre ekspansive enn politikerne, men i enkelte kommuner er forskjellene betydelig større enn i andre, da grunnet en kombinasjon av mer enn gjennomsnittlig restriktiv administrasjon og mer enn gjennomsnittlig ekspansive politikere. Når det gjelder prioritering av saksfelt er det også betydelige forskjeller mellom kommuner, men systematikken er den samme som på aggregert nivå (administrasjonen prioriterer i all hovedsak administrasjon, samt kultur og miljøvern høyere enn politikerne, mens det motsatte er tilfelle for de tunge, tjenesteytende områdene). Det samme finner vi angående synet på reformer, der administrasjonen i de aller fleste kommuner er mer skeptiske til NPM-reformer og politiske reformer enn politikerne, men mindre skeptiske til kommunesammenslåing. For de aller fleste kommunene er også avvikene på samtlige indikatorer relativt små, selv om unntak finnes. Og, enda viktigere, det er ingenting som tyder på at det finnes enkeltkommuner med en gjennomgående uenighet mellom politikere og administratorer, dvs. at det finnes ikke kommuner der det er signifikante forskjeller på samtlige områder som er tatt med i undersøkelsen.

Går vi så opp på aggregert nivå igjen viser analysene også at skillet mellom politikk og administrasjon kanskje ikke i alle sammenhenger er det mest sentrale, og at det er andre sentrale skillelinjer – muligens konfliktlinjer – av større betydning. Dette kommer fram i de multivariate analysene der mange av de bivariate forskjellene mellom politikere og administratorer forsvinner når det kontrolleres for andre forhold. Blant annet gjelder det ekspansivitet, synet på ulike reformer (med et svakt unntak for NPM-reformer), og i prioriteringen av ulike saksfelt (med unntak av intern administrasjon og kultur/miljøvern). Dette betyr at det er andre skillelinjer som ”overkjører” skillet mellom politikk og administrasjon når det gjelder de indikatorene på preferanser som er undersøkt her.

Betydningen av sosial og politisk biografi

På enkelte av de feltene som er studert i dette kapittelet er det riktiger å snakke om en ”kjønnskonflikt” enn en konflikt mellom politikk og administrasjon. Det er klare og stabile tendenser til at kvinner ønsker høyere utgifter enn menn og at de prioriterer andre oppgaver (skole og barnehager, kultur og miljøvern). At vi har kontrollert for om man er politiker eller administrator betyr også at denne forskjellen finnes både i det kommunale byråkratiet og i politiske organer. Kvinner er mer ekspansive enn menn, noe som kan tolkes som at kvinner er mer positive til en stor offentlig sektor enn menn. Disse resultatene støtter opp under andre studier gjort av politiske preferanseforskjeller mellom menn og kvinner (Knutsen 1986 &

1989). Samtidig prioriterer kvinner det vi kan kalle "myke" områder i kommunene, noe som faller sammen med det som av flere har blitt hevdet å være mer "kvinnelige" politiske prioriteringen. Igjen sammenfaller funnene her med forskjeller mellom menn og kvinners politiske preferanser i befolkningen (Knutsen 1986) og i politiske partier (Heidar & Raaum 1995). Det er også interessant å merke seg at kvinner er mer positive til mer brukermedvirkning enn menn, noe som igjen kan understøtte at kvinner er mer opptatt av flate strukturer, med bredere deltakelse og mer kommunikasjon (Loden 1987). Data viser i alle tilfelle, avhengig av hva slags type holdninger det fokuseres på, at kjønn representerer en viktig skillelinje i politikken og også internt i en profesjonalisert administrasjon (Meier & O'Toole 2006) får støtte fra disse dataene.

Det er også på enkelte områder tegn til "alders- eller generasjonskonflikter" som overskygger en eventuell konflikt mellom politikk og administrasjon. Bjørklund og Saglies ide om at det er fornuftig å snakke om en "velferdsstatens generasjonskonflikt" (2000:36), får klar støtte i disse data der alder slår igjennom tross kontrollen for en rekke andre forhold. Med økende alder mener man helse- og sosialsaker er viktigere, og saker knyttet til idrett og grendehus mindre viktige. Dette kan antakeligvis best forklares ut fra et livssyklusperspektiv (Bjørklund & Saglie 2000). Med økende alder vil nettopp de tjenester som tilbys innenfor helse- og sosialsektoren bli viktigere, både for en selv og for ens nærmeste krets. At dette dermed prioriteres høyt av disse aldersgruppene virker rasjonelt. Idrettsanlegg og grendehus er jo i stor grad tiltak rettet mot unge, og derfor av mindre direkte nytte for eldre. De yngste er også mer positive til både NPM-reformer og politiske reformer. En mulig tolkning av det siste er at man blir mer skeptisk til reform etter hvert som man blir eldre. Denne tolkningen undermineres delvis av at man da skulle forvente at eldre var skeptisk til alle typer reformer, noe vi ikke finner spor av i forhold til brukermedvirkning og kommunesammenslåing. En annen tolkning er at både NPM- og politiske reformer er "moderne" reformer (Røvik 1998), som dermed også appellerer mest til en yngre generasjon. Eldre generasjoner kan muligens oppleve politisk profesjonalisering (hovedinnholdet i de politiske reformene) som en trussel mot legmannsidealet (Offerdal 1992), et ideal som muligens står svakere blant unge mennesker.

Også utdanningens lengde har til dels betydelige effekter på flere av feltene. For det første er de med høyere utdanning mer restriktive med hensyn på kommunale utgifter. Som drøftet innledningsvis kan dette skyldes at høy utdanning setter en i stand til å se problemer knyttet til for stor vekst i kommunale utgifter. Men det kan også være en mer egoistisk tolkning knyttet til at de med høyest utdanning, som også er dem med høyest inntekt, har best mulighet til å tilegne seg kommunale tjenester gjennom markedet, noe som igjen kan føre til et ønske om å dempe kommunale utgifter. Denne siste tolkningen støttes også av resultatene av de effekter utdanningslengde har på prioritering av ulike saksfelt. Jo høyere utdanning, desto lavere prioritering av helse- og sosialoppgaver, tekniske saker og idrett og grendehus, og jo høyere prioritering av kultur og miljøvern. Det siste et oppgavefelt som klart har sterkest appell til mennesker med høyere utdanning (Jenssen 1993). Dette er i tråd med en antagelse om at med høyere utdanning, så avtar de mer materielle interesser, og man får mer interesse for kultur generelt sett (Jenssen 1993; Jacobsen 2001a). Høy utdanning er jo også en god indikasjon på inntekt, så det kan også tenkes at dette er en gruppe som i større grad enn andre kan dekke sitt behov for andre av kommunens tjenester gjennom private ordninger. Dette kan også bare være en indikasjon på at med høyere utdanning ser det ut til å følge en generelt økende skepsis (Jacobsen 2001b). Men det kan også være at det er denne gruppen som mest føler at mange av disse reformene er rene "moteretningene" (Christensen & Lægveid 2001; Czarniawska & Jorges 1996; Røvik 1998), og er lite egnet til å løse de problemer offentlig sektor står overfor.

Som forventet danner også den sektoren man har arbeidet i eller har erfaring fra – her privat eller offentlig – betydelige skillelinjer på enkelte områder. De med erfaring fra privat sektor er mindre ekspansive enn de med bakgrunn i offentlig sektor. Dette burde ikke overraske, i den grad mange politikere med bakgrunn fra privat næringsliv nettopp går inn i politikken – mer eller mindre uavhengig av hvilket parti de går inn i – for å bedre forholdene for privat sektor (Aars 2000). Denne effekten er klart sterkest for politikere (noe som er testet gjennom å kjøre separate analyser for både politikere og administratorer), men den er også signifikant til stede blant administratorene. Den samme argumentasjon kan brukes for å forklare at de med bakgrunn fra privat sektor har en tendens til å prioritere næringssaker høyere enn de med kun bakgrunn i offentlig sektor. Og vi ser, som forventet, at de med erfaring fra privat sektor er mer positive til NPM-reformer enn dem uten slik erfaring. Mange har påpekt at de såkalte NPM-reformene i stor grad er ideer hentet fra privat virksomhet (Røvik 1998, Øgård 2001, Pollitt & Bouckaert 2000). Dermed er det ikke så rart at de også finner best klangbunn hos dem som har erfaring fra denne sektoren. I et mer overordnet perspektiv kan vi her se en støtte til at skille mellom sektorer er viktig, også når det er snakk om holdning til reformer i offentlig virksomhet (Knutsen 2001).

Det er også en forventet effekt at de mest sterkest tilknytning til kommunen også er mest skeptiske til kommunesammenslåing. Effekten er kanskje ikke så sterk her som man kunne ha forventet ut fra funn gjort av Rose & Pettersen (2003), noe som nok skyldes forskjeller i spørsmålsformuleringen (Rose & Pettersen 2004).

Bringer vi inn partipolitisk tilhørighet i politikergruppen, fragmenteres bildet ytterligere. På svært mange områder trer det fram klare politiske skillelinjer, heller enn en skillelinje mellom politikk og administrasjon, eller mellom grupper med ulike sosiale kjennetegn. Selv om det har vært hevdet at partipolitikken er ”død” på kommunalt nivå (Skare 1996), er det likevel i dette datamaterialet betydelige forskjeller mellom partiene. Spesielt stor er effekten av politisk partitilhørighet når det gjelder synet på ekspansivitet og NPM-reformer, der vi finner igjen en klassisk venstre-høyre-dimensjon, og i synet på kommunesammenslåing der vi finner innslag av den klassiske skillelinjen sentrum-periferi. Dette støttes også av andre studier av politiske partiers holdninger til blant annet reformer (se for eksempel Saglie & Bay 2005). Det er nok ikke så klare forskjeller i prioriteringer av saksfelt mellom politiske partier på lokalt som sentralt nivå, noe som helt klart skyldes at det ikke er den store politiske uenigheten om de saker som er forankret på lokalt nivå (Skare 1996). Ikke overraskende finner vi en del effekter som følger ganske kjente linjer. SV og AP er de som legger størst vekt på utdanning og på kultur og miljøvern. I det siste får de følge av Venstre. FRP fremstår, ikke uventet som den sterkeste forsvarer av helse- og sosialsektoren, mens de fremstår som svært kritiske til kultursaker og idretts/grendehus. Ellers er det skiftende forskjeller mellom partiene.

Disse funnene kan være med å kaste lys over det komplekse fenomenet ”byråkratisk nøytralitet” (Asmeron & Reis 1996; Mouritzen & Svava 2002), og hvordan dette blir ekstra komplekst innenfor en institusjonell ramme av et kollegialt system. I det norske politiske systemet er det en grunnleggende verdi at administrasjonen ikke skal fungere partipolitisk på noen måte. Men å være helt nøytral er umulig, det ville jo si at man inntok et ”objektivt” midtpunkt, noe som ikke finnes i noen politiske saker (se Jacobsen 1997). Uansett hva slags synspunkt administrasjonen inntar, vil det være politiske partier som har andre politiske synspunkter og som dermed kan anklage administrasjonen for å ”ta parti”. I et parlamentarisk system kan dette ”løses” ved at administrasjonen kan påberope seg lojalitetskravet, noe som kan rettferdiggjøre at man tar et standpunkt som ligger tettere opp til det standpunktet den dominerende koalisjonen (regjeringen) har. I et kollegialt system, preget av svakere - og ofte skiftende innenfor samme valgperiode – styringskoalisjoner, blir dette vanskeligere. En mulig forståelse av nøytralitet er da at administrasjonen bør plassere seg på et midtpunkt mellom

politiske ytterpunkter, slik vi ser konturene av i data. Men når man gjør det, vil administrasjonen uvegerlig plassere seg nærmere noen partier enn andre. Dette kan selvfølgelig oppfattes av de politiske partier der administrasjonen har fjernet seg i den spesielle saken, at administrasjonen har inntatt et politisk standpunkt. For en politiker vil da synet på nøytralitet avhenge av hvilken posisjon man inntar i en sak. Står man sammen med administrasjonen, har man høyst sannsynlig en grunn til å si at administrasjonen er nøytral. Er man uenig med administrasjonen, blir den sikkert kritisert for å være partisk (dette er også et viktig poeng hos K.D. Jacobsen 1960). Å være nøytral i den forstand som er drøftet her, betyr ikke at man kan unngå kritikk fra politikere. Snarere burde det heller være slik at en administrasjon som opptrer slik at man får jevnt med kritikk fra samtlige politiske partier, antakeligvis vil være en nøytral administrasjon.

I forlengelsen av de partipolitiske forskjeller som er drøftet her, ble det trukket opp en såkalt "ideologihypotese" knyttet til at administrasjonen som gruppe ville ha synspunkter som systematisk ville sammenfalle med partier på venstresiden av politikken. Data viser derimot ingen klar tendens til at administrasjonen avviker mer i sine prioriteringer fra partier på høyresiden, enn fra partier på venstresiden i politikken. Avhengig av område, plasserer administrasjonen seg nærmere flere forskjellige partier. Når det gjelder ekspansivitet er administrasjonen lengst borte fra partiene SV og AP og nærmest partier som KrF og FRP. Når det gjelder NPM-reformer avviker administrasjonen fra både SV og AP, og det i den form at de er mer positive. I prioritering av ulike saksfelt avviker administrasjonen mest fra de store partiene Høyre og AP, og omtrent like mye fra SV som FRP. Når det gjelder mer politiske reformer, avviker igjen administrasjonen systematisk fra et av partiene på venstresiden, AP, og da i den form at de er mer positive. Først når vi kommer til brukerinnflytelse, grupperer administrasjonen seg sammen med partiene på venstresiden, men også med de fleste partiene i sentrum. Og når det gjelder kommunesammenslåing avviker administrasjonen fra både Senterpartiet og Høyre. Ser vi gjennomsnittsverdiene plasserer på samtlige fire områder, administrasjonen seg på et midtpunkt mellom de politiske ytterpunktene. Hvilket politiske parti administrasjonen plasserer seg nær eller lengre i fra skifter altså alt etter hvilket område vi snakker om. Det er helt umulig ut fra data å se at administrasjonen som gruppe systematisk har sammenfallende synspunkter med politiske partier på venstresiden. Det virker riktigere å konkludere med at administrasjonen heller befinner seg i sentrum for en politisk konflikt, enn at den har tatt side i en konflikt mellom venstreorienterte og høyreorienterte politiske partier.

Betydningen av organisatorisk biografi

Mens sosial og politisk biografi i stor grad forventes å fange opp de holdninger og preferanser man "tar med seg inn i" en organisasjon (Lægreid & Olsen 1978), så er den organisatoriske biografien forventet å fange opp de holdninger og preferanser som skapes i gjennom den posisjon og det arbeid man driver med i organisasjonen. Dermed kan den organisatoriske erfaringen være med på å skape nye fellesskap og nye motsetninger som i følger den formelle strukturen heller enn å gå langs andre dimensjoner som for eksempel kjønn, alder, arbeidssektor eller partitilhørighet.

Helt generelt kan den formelle organisasjonsstrukturen deles langs en vertikal (hierarkisk) og en horisontal (spesialisering rundt avgrensede arbeidsoppgaver) dimensjon (Mintzberg 1979; Egeberg 1984), som begge kan forventes å ha ulike effekter. Etter hvert som man beveger seg oppover i et hierarkisk system, desto mindre spesialisert vil man bli i forhold til en spesifikk arbeidsoppgave, og desto mer ansvar vil man få for å koordinere og styre ulike oppgaver. Den overordnede drift vil stå i fokus, ikke driften av en enkelt oppgave. At den formelle strukturen også har en slik effekt er det klare tendenser til i data. For det første er det en tendens, dog skiftende over tid, at jo mer sentral man er, desto mer

tilbakeholden er man med å prioritere opp mange områder. Effekten er ikke signifikant på 5%-nivå i 2003, men effekten har samme styrke og retning, og t-verdien er relativt høy. At sentralitet ikke har sterkere effekt skyldes høyst sannsynlig at mange av de politikere og administrative ledere som er med i dette datamaterialet scorer høyt på sentralitet, samtidig som de er sentrale på et relativt klart avgrenset arbeidsområde. Dermed trer effekten av den horisontale arbeidsdelingen i kraft. Som skissert i teoriavsnittet, vil de som jobber i tjenesteytende virksomhet høyst sannsynlig være dem som merker presset, både fra brukere og profesjonelle tjenesteytere sterkest. Her er presset i retning av økte ressurser sterkt. Sentraladministrasjonens hovedoppgave blir da heller å balansere ulike krav og ønsker som fremmes fra tjenesteytende deler. Det er da også nedfelt i strukturen, blant annet kommuneloven, at rådmannen med stab skal ha et overordnet og koordinerende ansvar for hele virksomheten. De som er tildelt oppgaver som i liten grad har noe med tjenesteyting og klart avgrensede oppgaver – i denne sammenhengen definert som å drive kun med administrasjon – er klart minst ekspansive når det gjelder prioriteringer. De som sitter sentralt – både politisk og administrativt – og har mer et ansvar for koordinering av virksomhet enn drift av virksomhet på ett eller flere felt i kommunen, er klart mer restriktive enn de mer perifere. Dermed skjærer den formelle posisjon man inntar, i tillegg til den sosiale og politiske bakgrunnen, gjennom den tilsynelatende skillelinjen mellom politikk og administrasjon. Kort sagt, formell struktur fungerer i alle fall delvis slik den var tiltenkt: Som et element som skaper en spesiell atferd (Egeberg 1984 & 1999). I praksis kan dette bety at det er mer sammenfall mellom en sentral politiker og en sentral administrator i synet på kommunens utgifter, enn det er mellom den sentrale politikeren og andre ”menige” i partiet. Det er altså i stor grad personene som innehar sentrale styringsposisjoner som utviser størst tilbakeholdenhet med utgifter, ikke nødvendigvis alle politikere i det partiet som inngår i styringskoalisjonen i kommunen.

Det samme fenomenet ser vi gjør seg gjeldende, dog i mindre grad, når det gjelder synet på reformer. Det er få tegn i data på at det finnes en klar elite som presser igjennom reformer, gjerne med motstand fra mer perifere politikere og administratorer. Likevel er det klare indikasjoner på at det kan foreligge en generell konflikt mellom elite og periferi når det gjelder innføring av NPM-reformer. I begge målinger er det klare tendenser til at de mest sentrale generelt er mer positive enn de mindre sentrale. Dette kan gi en viss støtte til Dunleavy's hypotese om at toppledere vil fungerer som ”organisasjonsutformere”. Eller som han sier (Dunleavy 1991:202):

“Rational officials want to work in small, elite, collegial bureaus close to political power centres. They do not want to head up heavily staffed, large budget but routine, conflictual and low-status agencies.”

Denne tolkningen må likevel nyanseres, fordi vi i forlengelsen av en slik tolkning skulle forvente at de mest sentrale også ville være betydelig mer positive til å styrke interne administrative oppgaver. Og det er det ingen tendenser i data. Tvert i mot er effektene av sentralitet på prioritering av intern administrasjon negative (men ikke signifikante).

Kombinerer vi funnene ser vi at de sentrale – både politikere og administratorer – både er mer restriktive og mer positive til NPM-reformer. Å begrense utgiftene kan bety at man ikke ønsker for store organisasjoner, mens positive holdninger til NPM-reformer kan indikere at man ønsker å drive mindre med konkret tjenesteyting og mer med generell oversikt, styring og ledelse. Men igjen: det er ikke eliten som er den viktigste drivkraften i eventuell innføring av NPM-reformer. Effektene av sentralitet er relativt svake, mens effektene av politisk tilhørighet er tilsvarende sterkere og klarere. Drivkreftene er først å fremst å finne i politiske partier på høyresiden, mens motstandskreftene er å finne i partier på venstresiden. Sentralitet

kan modifisere effektene av politisk tilhørighet, men er langt i fra den viktigste drivkraften ut i fra resultater i disse analysene.

Videre er det helt klart et ”sektoriseringen ikke er død”, selv om hovedutvalgsmodellen og sektororganisert administrasjon i mange tilfeller er blitt erstattet med varierende politiske og administrative organiseringer. Den mest stabile effekten på prioritering av saksfelt er nettopp hva slags hovedarbeidsområde man har. Denne dimensjonen skjærer også igjennom forskjellen mellom politikk og administrasjon, slik at politikere og administratorer innenfor det samme saksfelt har sammenfallende preferanser angående prioritering av ulike områder. Et slikt sammenfall ble påpekt av Niskanen (1975), som hevdet at politikere som var spesialisert på et område også ville kunne ha interesser i å maksimere ressurser til sektoren, uansett om det var riktig i et helhetsperspektiv eller ikke. Mye ressurser til en sektor vil kunne gi politikere på dette feltet en økt status, og også muligens bedre personlige kompensasjoner ved at mye ressurser på et felt vil bety mye arbeid og ansvar, noe som igjen kan bety frikjøp og monetær kompensasjon. Dermed ser vi fremdeles konturene av en kommunesektor der konfliktene om hva man skal bruke penger på ikke går mellom politikere og administratorer, ei heller mellom politiske partier, men heller mellom ulike sektorer.

Altså er effekten av horisontal arbeidsdeling sterk og tydelig på prioritering av saksfelt. Funnene styrker en antagelse om at sektorisering, målt gjennom hvilket saksfelt man ønsker å prioritere, bare i liten grad er et fenomen knyttet til hvordan man organiserer virksomhet *på gruppenivå* i kommunene. I alle organisasjoner av en viss størrelse tvinger det seg fram en viss spesialisering, i alle fall på individnivå (Mintzberg 1979). Alle kan rett og slett ikke ha ansvaret for alle oppgaver. Dette betyr at selv om ikke politikere og administrative ledere arbeider innenfor klart definerte sektorgrenser – for eksempel innenfor en funksjonsorganisert enhet – så vil de alle tilfelle ha ansvar for et avgrenset saksfelt. Det er arbeidet med dette saksfeltet, som høyst sannsynlig bestemmer hva slags stimuli man eksponeres for og søker etter (Cyert & March 1992), som skaper opplevelsen av at det man jobber med er viktigere enn noe annet. Dette er høyst sannsynlig en effekt det er svært vanskelig, og kanskje ikke en gang ønskelig, å unngå i en organisasjon.

Dette bør lede til en klar distinksjon mellom sektorisering som fenomen på individuelt og på organisatorisk nivå, et skille som tidligere har vært dårlig avklart. Hvis vi kaller den individuelle sektoriseringen – at man som person lett blir forsvarer for eget arbeidsområde – for ”psykologisk sektorisering”, så indikeres at dette er en prosess der holdninger, preferanser og meninger formes gjennom det man eksponeres for og søker etter i sitt daglige arbeid. For at denne typen sektorisering skal endres må den enkeltes arbeidsoppgaver høyst sannsynligvis endres. Nye oppgaver vil gi et nytt fokus, muligens nye mottakere og samarbeidspartnere, noe som igjen over tid vil endre ens oppfatning av hva som er viktig eller ikke. Likevel bør man vite at psykologisk sektorisering vil finnes så lenge man har en form for spesialisering på individnivå. Sektorisering på organisatorisk nivå er knyttet til psykologisk sektorisering, men inneholder også nye elementer. Her er det i større grad snakk om hvilke avveieinger mellom ulike spesialiserte interesser (”sektorinteresser”) som skal gjøre, og på hvilket nivå i organisasjonen de skulle foretas. Den klassiske hovedutvalgsmodellen – der man behandlet saker både administrativt og politikk innenfor rammene av en sektor – var bygd opp slik at man på administrativt nivå ofte slapp å veie en sektors behov mot en annens. Dermed fikk høyere beslutningsnivåer – i stor grad kommunestyret – ansvaret for den andelige avveieing. Når denne måten å fatte koordinerende vedtak på møtte så sterk kritikk på slutten av 1980-tallet, må det skyldes at det overordnede politiske nivå ikke var i stand til å foreta den nødvendige koordinering. Andre grupperingsprinsipper, som for eksempel funksjonsmodellen der tjenesteyting ofte er samlet i en enhet og underlagt ett politisk utvalg, tvinger tunge avveieingsspmål ned fra det øverste politiske nivå. Men man har neppe endret den

”psykologiske sektorisering” gjennom en slik overordnet endring av grupperingsprinsipp. Dette kan være en viktig forklaring på hvorfor man ikke oppnår de forventede effekter på sektorisering av nye organisasjonsmodeller i kommunene (Bukve 2001; Vabo 2002a).

Betydningen av indre kontekst

Som diskutert i forrige avsnitt, så finner vi ingen av de forventede effektene av overordnet organiseringsprinsipp i de studerte kommunene, i den forståelse at vi ikke finner forskjeller i ekspansivitet, prioriteringer og syn på reformer mellom kommuner organisert etter sektorprinsippet og kommuner organisert etter andre prinsipper. Derimot har organisasjonens størrelse en betydelig effekt på flere områder.

Analysene viser at de ulike utfordringer som store og små kommuner står over også gir seg utslag – i alle fall til en viss grad – ulike prioriteringer av kommunale oppgaver. Aller klarest kommer dette fram ved at større kommuner vil prioritere helse- og sosialfeltet betydelig høyere enn små kommuner, mens det motsatte er tilfellet for saksområdene intern administrasjon og nærings- og landbrukssaker. Dette er i hovedsak hva man kunne forvente ut fra de forskjeller i utfordringer for kommunene som skisseres i ”storbymeldingen” (St.meld. nr. 31 2002-2003). Som forventet er man i større kommuner mer positive til NPM enn i små kommuner. Dette kan som enkelte har påpekt (Johnsen 1999) skyldes at dette er reformer som er best tilpasset organisasjoner av en viss størrelse, og at den ledelsesmessige kompetansen er størst i disse kommunene. Kort sagt, de store kommunene har mer bruk for denne typen reformen og bedre kompetanse til å utnytte den, enn det man finner i små kommuner. Respondenter i store kommuner er også betydelig mer positive til både brukermedvirkning og til kommunesammenslåing. At man i større kommuner er mer positive til brukermedvirkning virker ganske rasjonelt, all den tid vi vet at politisk deltakelse har en tendens til å avta med økende kommunestørrelse (Bjørklund 1999a; Bjørklund og Saglie 2000). Vel er valgdeltakelsen noe høyere i de større kommuner, men den andre, mer direkte deltakelsen som kontakt med politikere og administrasjon, er mindre. Dermed vil liten direkte deltakelse kanskje være et størst problem i store kommuner, og derfor er man mer positive til denne typen reformer. Det siste forholdet kan skyldes at det i de fleste potensielle kommunesammenslåinger vil foreligge en asymmetrisk situasjon (Monkerud 2004). Det vil som regel være en større senterkommune, og flere mindre omkringliggende kommuner. Mange av de små kommunene kan nok tenke at de kommer til å bli ”spist” av den store, leder og politikere kan lett se for seg at de fra den største kommunen også vil ”stikke av” med de administrative toppjobbene og de tyngste politiske vervene. Dette forsterkes også av at kommuner med god økonomi – blant de 30 som her er undersøkt er de med best økonomi blant de minste (Åseral, Bykle, Sirdal) – er mer mot kommunesammenslåing. Igjen er dette forståelig ut fra rene egeninteresser. For en kommune med god økonomi å bli slått sammen med en med dårligere, vil jo klart forverre den ene partens økonomi og forbedre den andres.

Som antatt vil kommuner med dårlig økonomi i stor grad prioritere det vi kan kalle de lovpålagte oppgaver. I en særstilling her står undervisning, men også helse- og sosialsaker styres i stor grad av lover fra sentralt hold. I en kommune med dårlig råd, vil man antakeligvis finne seg mer eller mindre ”tvunget” til å prioritere de lovpålagte oppgavene. Dette ser vi da også ved at kommuner i undersøkelsen med god økonomi ser ut til å prioritere nettopp undervisning og helse- og sosialsaker lavere enn dem med dårligere økonomi. Nå kunne man da forvente at kommuner med god økonomi ville prioritere opp oppgaver som ikke lovpålagt, som idrettsanlegg, grendehus og kultur. Det ser ikke ut til å være tilfelle. I kommuner med dårlig økonomi har man også betydelig mer ekspansive ønsker, noe som høyst sannsynlig kan forklares ut fra at man i dårligere kommuner vil ha en dårligere standard på flere områder, og derfor ønsker å prioritere den opp. I kommuner med god økonomi er man mer fornøyd med

standarden på samtlige av kommunens ansvarsområder. Og helt som forventet er man mest skeptisk til kommunesammenslåing i de kommunene med best økonomi.

Helt til slutt bør indikatoren ”kommunestørrelse” kommenteres ytterligere, spesielt i koblingen til de data som her kommer fram om politikeres og administratorers syn på reformer. På et aggregert nivå – kommunenivå – viser flere studier at det er de største kommunene som først og i størst grad innfører reformer av typen konkurranseutsetting, resultatmodeller og organisert brukermedvirkning (Johnsen 1999; Vabo & Stigen 2004; Øgård 2001). I disse studiene tillegges kommunestørrelse ulik mening. I Vabo & Stigen (2004) brukes størrelse i hovedsak som en indikator på ”moteslaveri”, begrunnet ved at store kommuner vil ha større enheter som saumfarer omgivelsene for nye ideer og konsepter, og som har kompetanse og ressurser til å importere dem i organisasjonen. Hos Øgård (2001) og Johnsen (1999) ses størrelse i større grad som en indikasjon på kommunal rasjonalitet, i den forstand at ulike størrelser tvinger fram ulike problemer, som igjen krever nye løsninger. Dette ligger mye nærmere en situasjonsavhengig tankemåte, der reformer tilpasses til hva slags utfordringer man står overfor. I denne studien får nok den siste tolkningen mest støtte. Begrunnelsen er som følger: Hvis grunnen til at store kommuner implementerte mest reformer på grunn av at de har sterkere og større staber, så skulle man ikke nødvendigvis forvente at det generelt blant politikere og administrative ledere var et ønske om å innføre slike reformer. Data i denne undersøkelsen viser at det i større kommuner – på tvers av skillelinjene mellom politikk og administrasjon, ulike sosiale bakgrunner, ulike partipolitisk tilhørighet og organisatorisk posisjon – så er man generelt sett mer positiv til sentrale reformer enn man er i små kommuner. Reformene er altså sterkere ønsket i større kommuner enn i små, noe som neppe skyldes at alle er mer moteslaver i store kommuner.

Tidselementet

I forhold til forrige tema – interaksjonen mellom politikere og administratorer – er endringen over tid vanskeligere å få tak i når det gjelder preferansene. Mer enn endring er det stabiliteten som står fram i disse analysene. Tre endringshypoteser ble trukket fram. Den første, direkte knyttet til studiens hovedfokus: forholdet mellom politikk og administrasjon, gikk på hvorvidt man kunne observere en konvergens i politikernes og administratorenes preferanser over tid. Angående utgiftsvillighet er det en svært svak tendens til at politikerne nærmer seg administrasjonens ståsted, men forskjellen mellom de to gruppene er omtrent like stor og like signifikant i 2003 som i 2000. De samme manglende endringer i retning av konvergens trer fram når vi studerer prioritering av saksfelt. På noen områder blir politikerne litt likere administrasjonen, på andre områder øker forskjellene. Og det samme bildet gjentar seg når vi ser på holdning til reformer, med ett unntak: holdning til NPM-reformer. På det siste området går vi fra en situasjon i 2000 uten signifikant forskjell mellom politikere og administratorer, til en situasjon i 2003 der administratorene er betydelig mer skeptiske enn politikerne. Samtidig er dette det eneste området i data der det skjer en signifikant endring i mellom de to målingene. Men de endringene som skjer er ikke slik at administrasjonens synspunkter står fast, og politikernes synspunkter konvergerer mot administrasjonens. Snarere er det snakk om parallellforskyvninger der begge gruppene blir mer negative til denne typen reformer, men der endringen er sterkere i administratorgruppen enn i politikergruppen. Sett under ett er preferansene og forskjellene mellom politikere og administratorer nesten forbløffende stabile på det aggregerte nivået som her studeres (det er kun nettoendringer som fanges opp i disse dataene). Dermed får heller ikke den andre endringshypotesen, om at politikerne ville bli betydelig mer ekspansive i sine ønsker når det nærmet seg et valg (Frey 1978), noen støtte.

Den tredje endringshypotesen var knyttet til fenomenet sektorisering, der det ble antatt at effektene av arbeidsfelt/spesialiseringsområde ville forsterkes over tid, og at denne sektoriseringstendensen ville være sterkere blant politikere enn administratorer og aller sterkest blant nye politikere. De multivariate analysene viser at effektene av arbeidsfelt på prioritering av eget område forsterkes på noen to områder (helse/sosial og teknisk), og svekkes på de andre. Innføring av interaksjonsledd i analysen for å undersøke om det er de "ferskeste" som sektoriseres gir heller ikke noen andre resultater. Og separate analyser av politikere og administratorer viser ingen klare tegn til at det er politikerne som sektoriseres i løpet av en periode. Denne manglende effekten kan forklares på flere måter. For det første er det vanskelig å forvente at administratorene, som i stor grad har en fast jobb der mange antakeligvis er sektorisert før denne studien ble gjennomført første gang, skulle bli mer sektoriserte i perioden. Skulle sektorisering studeres på administrativt nivå måtte man studere personer som kom nye inn på et saksfelt de ikke hadde arbeidet med tidligere, og så studert deres preferanser over tid. I denne studien er de aller fleste administratorene langt fra nyansatte, og mange av dem har lang fartstid i stillingen. Den samme argumentasjonen kan høyst sannsynlig brukes for politikere med en erfaring ut over en periode. Den manglende effekten for nye politikere trenger imidlertid andre forklaringer. To slike kan trekkes fram, begge knyttet til at nye politikere er "sektoriserte" før de går inn på et spesielt kommunalt saksfelt. Det ene er knyttet til at politikere søker de utvalg som har de oppgavene de selv er mest interessert i, enten av personlige eller andre grunner (Sørensen 1995a). Den andre er knyttet til at det som virker som nye medlemmer i kommunestyret kan ha en relativt lang politisk karriere bak seg som varamedlem i spesielle utvalg, eller som utpekt politiker i spesialiserte utvalg uten at man nødvendigvis sitter i kommunestyret (Aars 2001). I begge forklaringene er politikerne altså mer eller mindre "ferdigsektorisert" når de begynner å arbeide med et spesielt saksfelt som politiker innvalgt i kommunestyret.

Avslutning

Hvis vi i denne analysen bare hadde hatt bivariate sammenligninger av de to gruppene, kunne nok konklusjonen ha blitt at det foreligger en generell interessekonflikt mellom politikere og administrasjon. Det er flere og stabile forskjeller både med hensyn til ekspansivitet (administrasjonen er mindre ekspansiv), med hensyn på prioritering av områder (administrasjonen er mer positiv til intern administrasjon og kultur, mindre til de andre områder), og med hensyn til reformer (mindre positive til NPM og brukermedvirkning, mer positive til kommunesammenslåing). Men da overser man flere forhold. Det første er at de forskjellene som finnes, selv om de er statistisk signifikante, likevel er små i absolutt forstand. Det er ingen dramatiske preferanseforskjeller mellom politikere og administratorer på aggregert nivå. Heller ikke på kommunenivå finner vi de helt store forskjellene, selv om det her selvfølgelig er større variasjoner. Alt i alt er det ingenting i analysene av enkeltkommuner som undergraver konklusjonene fra den aggregerte analysen om at forskjellene er relativt små. Det andre er at svært mange av de signifikante bivariate forskjellene mellom politikere og administratorer forsvinner når det kontrolleres for andre variabler. Av 24 potensielle forskjeller mellom de to gruppene, er hele 19 av de bivariate forskjellene signifikante. Når det kontrolleres for andre relevante variabler synker antallet signifikante forskjeller mellom politikere og administratorer til 9, og av disse er det kun på to områder (prioritering av intern administrasjon og kultur/miljøvern) der forskjellene er signifikante over tid.

Totalt sett støtter funnene i dette kapittelet opp under bildet av et relativt harmonisk forhold mellom politikk og administrasjon, i den forstand at de *som grupper* ikke avviker dramatisk fra hverandre med hensyn på prioriteringer av kommunale oppgaver. Slik sett får den økonomiske teorien om at administrasjonen skal ha svært forskjellige preferanser fra

politikerne liten støtte i disse data. Dette åpner en ny utfordring, den motsatte av det den økonomisk inspirerte teorien forsøker på, nemlig å forklare *mangelen* på store preferanseforskjeller mellom politikere og administratorer.

En teori som antar et slikt tilfelle kan vi finne hos Brehm & Gates (1997). De tar et utgangspunkt i klassisk prinsipal-agent modell, og skaper det de selv kaller en "enhanced principal agent model". Gjennom empirisk data viser de at ulike forsøk på å bruke overvåking eller positive materielle incentiver for å få underordnede til å opptre slik prinsipalen ønsker, ofte både er kostbart og lite effektivt. Derfor vil alle rasjonelle prinsipaler forsøke å minske agentproblemet ved å ansette agenter som har samme preferanser som dem selv. I stedet for å styre direkte, enten ved å overvåke handling eller resultat, styrer man indirekte ved å kontrollere premissene for agentens beslutninger (Lægreid & Olsen 1978; Perrow 1986). Denne formen for styring skjer da ex-ante – altså før en handling finner sted – og ikke ex-post som det meste av kontrollteori fokuserer på (Dilulio 1994). Nå er det ikke sikkert at dette er enkelt i norske kommuner. For det første er det relativt lite politikere er inne i prosessen rundt rekruttering av administrative ledere. Rådmannen er fremdeles en politisk ansettelse, men i de fleste kommuner vil ansettelser av lavere ledere være en sak for rådmannen, muligens med innslag av politisk deltakelse og godkjenning. For det andre er det i de tilfeller politikere er sentrale i rekruttering, slik at medlemmer fra mange ulike politiske partier er involvert. Dermed er det vanskelig å tenke seg at disse skulle bli enige om hvilke premisser en leder burde kunne legge til grunn. Og for det tredje vil mange av de administrative lederne være ansatt av tidligere politikere. Likevel er det grunn til å anta at administrative ledere med svært avvikende synspunkter neppe vil få en lederstilling i en normal situasjon.

En annen mulig årsak til et slikt sammenfall i interesser og preferanser er å finne i ideen om det nøytrale og lojale byråkrati (Weber 1971). Den klassiske antagelsen om byråkratiet bygger på et ideal om en fullstendig nøytral og lojal byråkrat som kun iverksetter politiske vedtak. Det er ikke rom for at byråkraten har egne interesser som farger innholdet i politikken han eller hun er satt til å utrede og iverksette (Jacobsen 1997; Lundquist 1998; Weber 1971). I sin nå klassiske studie påpeker Lægreid & Olsen (1978:21) følgende:

"Hovedsynspunktet er altså at forvaltningsapparatet er – og bør være – et teknisk-nøytralt virkemiddel. Det skal være like anvendelig for enhver politisk ledelse. Funksjonærenes personlige holdninger og synspunkt er uinteressante nettopp fordi det forutsettes vanntette skott mellom deres privatliv og deres forvaltningsroller."

I dette, som forfatterne kaller det ansvarlige byråkratiet eller organisasjoner uten mennesker – tillegges ikke administrasjonen noen egne interesser. Byråkratene følger de til en hver tid sittende politikere, og skifter interesser hvis den politiske elite skiftes ut. Det forutsettes at personlige verdier legges til side, og at det finnes et interessefelleskap mellom politikere og administratorer. En slik tilnærming trenger ikke bety at administratorer automatisk tilpasser seg de preferanser som til en hver tid råder i den dominerende politiske eliten. Innenfor organisasjonsteorien er det blitt mer og mer vanlig å anta at mennesker ikke bare opptre på en måte, uavhengig av kontekst (Jacobsen & Thorsvik 2001). I enkelte kontekster kan man godt tenke seg at en person vil opptre og tenke på en måte som ligner på det vi over har kalt det nyttemaksimerende individ. Men mennesker har ikke bare en, men flere identiteter, og dermed preferanser som kan tenkes å variere alt etter hvor man befinner seg. March & Olsen (1989) utvikler et alternativt til det de kaller det konsekvensorienterte individ som vurderer alle handlinger ut fra fremtidig nytte og kostnader. Dette består i at mennesker kan tenkes å handle etter en logikk om hva som er passende i en gitt situasjon ("the logic of appropriateness"). I stedet for å stille seg spørsmål om hva man kan tjene på noe, stiller man seg spørsmål om hva det er passende, hva som forventes av atferd i en gitt situasjon. Dette

betyr at det godt kan tenkes at en byråkrat har forskjellige oppfatninger om hva som er riktig når han eller hun er privatperson, og når han eller hun fungerer som offentlig ansatt. Det er forskjellige identiteter, som aktiviseres av ulike kontekster (Ashfort & Mael 1989; Tajfel & Turner 1985).

Til slutt må enda ett, mindre teoretisk utviklet, poeng trekkes fram fordi det kan forklare et eventuelt samsvar i preferanser mellom politikere og administratorer. Hvis vi antar at politikere skal gjenspeile folkets vilje, og hvis ikke de gjør det så kan folket skifte dem ut, kan vi tenke oss at politikere til en hver tid forsøker å maksimere innbyggernes velferd. Og hvorfor skulle administrasjonen motsette seg et slikt mål? Empiriske studier viser at de aller fleste ansatte i den kommunale administrasjonen bor og lever i den kommunen de jobber i. Er det ikke da også naturlig å tenke seg at også administratorene vil jobber mot å maksimere innbyggernes velferd? I de aller fleste tilfeller vil de som jobber i den kommunale administrasjonen også være innbyggere i samme kommune. Mange av dem – en fjerdedel i denne undersøkelsen - har til og med vokst opp i kommunen. Dette tyder på at mange av dem også er helt avhengige av offentlige tjenester, om det så er barnehager og skoler til barna, infrastruktur eller sykehjemsplass til foreldre. Og de er også skattebetalere til samme kommune, og må også betale for andre offentlige tjenester det er satt en pris på. At disse skulle opptre rasjonelt for å maksimere budsjett for å øke personlig nytte og goder, vil måtte bety at det ble mindre igjen til goder man var avhengig av, samtidig som man kunne risikere å måtte betale mer. Dette forsterkes ytterligere av at forholdene i de fleste norske kommuner er nokså små. James Wilson (1989) utviklet nettopp et argument knyttet til forholdet mellom hvor konsentrert gevinstene var av en handling, og hvor spredt kostnadene var. Jo mer en person (og en byråkrat) kunne tjene personlig på noe, og jo mer spredt kostnadene var, desto mer ville han eller hun kunne tenkes å opptre på en nyttemaksimerende måte. Men i en norsk kommune vil høyst sannsynlig gevinstene ved å maksimere budsjetter være høyst usikker, samtidig som forholdene er såpass små at hvis man lykkes, så ville man lett kunne se hvem som måtte betale kostnadene. Det kunne jo risikeres at man selv måtte betale kostnadene gjennom dårligere offentlig tilbud og dyrere tjenester. Forholdet mellom politikk og administrasjon i en norsk kommune kan kanskje minne om det Heclo & Wildawsky kalte for "village life" i det engelske finansdepartementet og som de beskrev som følger (Heclo & Wildawsky (1974:78):

"(...) it would be entirely misleading to begin by describing the inevitable conflicts. To talk with officials in the treasury and spending departments is to enter a fundamentally cohesive world of insiders. Their conflicts are comprehensible only against the broader background of their co-operation. Treasury and departments live off and through each other. And they know it." (op.cit:78).

Og forholdet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner er høyst sannsynlig "landsbyliv", antakeligvis mye mer enn det engelske finansdepartementet på 70-tallet noen gang var. Og så skal vi ikke glemme at Norge på et helt generelt plan er et det man kalle et lavkonfliktsland. Landet har nesten ingen etniske og religiøse konflikter, samtidig som økonomiske og sosiale forskjeller er små sammenlignet med de fleste andre land (Lane & Ersson 1991). Dette konfliktfrie forholdet kan også være med å sette sitt merke på forholdet mellom politikk og administrasjon gjennom en utstrakt grad av enighet.

Men å kalle det for en ren harmoni er for enkelt. Det som er korrekt er å si at vi finner ingen generell konflikt mellom politikk og administrasjon. Det er nok av potensielle konflikter knyttet til interesseforskjeller, men de går altså i mindre grad mellom politikk og administrasjon. Dermed trer et nytt bilde fram, nemlig det av en heterogen politisk sfære, og en like heterogen administrativ sfære. Ingen av gruppene kan sies å ha entydige preferanser på

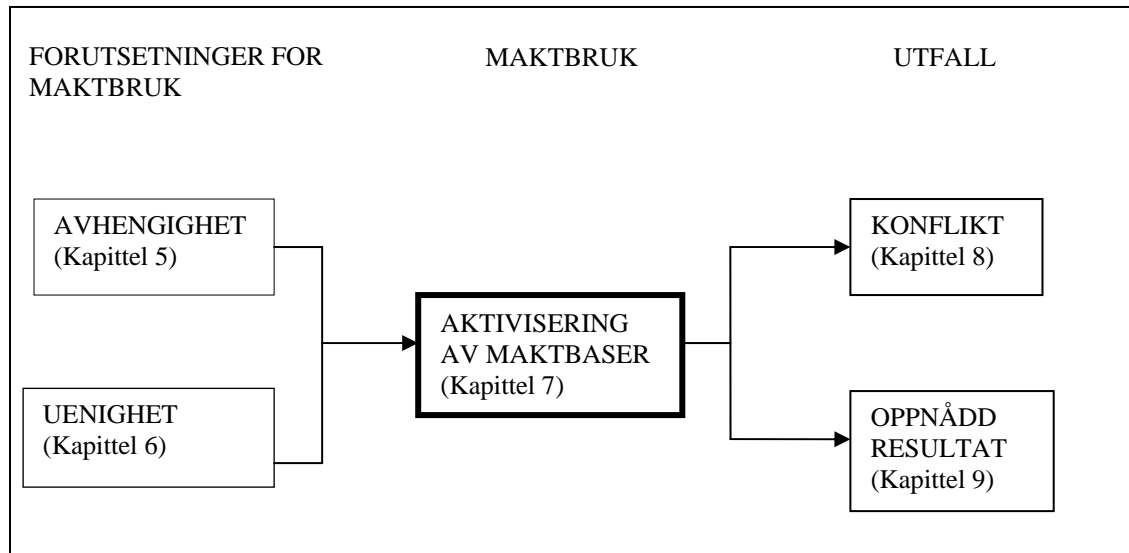
de ulike punktene. Dette støtter bare opp om tidligere studier av komplekse organisasjoner generelt (Aberbach et al 1981; Cyert & March 1992; Doigan 1973 Putnam 1977b; Mintzberg 1983; Pfeffer 1981), og også av norske offentlige organisasjoner (Olsen 1983; Lægreid & Olsen 1978). Mennesker i organisasjoner har forskjellige synsmåter og preferanser alt etter hvilken oppgave de arbeider med (Allison 1971), utdanning og ansiennitet (Egeberg 1984; Lægreid & Olsen 1978), og formell hierarkisk posisjon (Derlien 1987). Ulikhet i preferanser finner vi langs mange av disse dimensjonene også i denne studien. De mest åpenbare er mellom ulike politiske partier i den politiske sfære, mellom ulike posisjoner i den formelle strukturen (både politisk og administrativ) og mellom ulike sektorer i administrativ sfære. Men det er også klare, kanskje overraskende klare, forskjeller etter hvordan man befinner seg i den formelle hierarkiske strukturen, hva slags erfaringsbakgrunn og hvem man er (alder, utdanning og kjønn).

Hvis vi nå løfter blikket igjen, og setter fokus på maktforhold mellom politikk og administrasjon får funnene i dette kapittelet to direkte implikasjoner. Dette kapittelet har studert både forutsetninger for maktbruk (uenighet), og samtidig kastet lys over en av de maktutøvelsene som ble diskutert i innledningskapittelet, nemlig ”meningsmakt” eller det vi kan kalle ”maktens skjulte ansikt” (Lukes 1974), noe som sjeldent har blitt gjort empirisk. Hvis administrasjonen her skulle ha utøvd det vi kan kalle sin meningsmakt, altså evnen til å forme politikernes preferanser i sitt bilde, skulle vi ha forventet at avstand i preferanser i begynnelsen av en valgperiode, for så å se en konvergens mot administrasjonens synspunkter ved slutten av perioden. Altså skulle vi forventet at administrasjonens preferanser var stabile, mens politikernes preferanser var bevegelige, og da i retning av administrasjonens stabile preferanser. Det er vanskelig å si ut fra disse data at det kan spores en slik tendens. Forklaringen på denne manglende maktbruken, eller i alle fall mangelen på resultat, kan ledes tilbake til flere forhold. For det første så har data tydelig vist at administrasjonen ikke utgjør en homogen enhet, noe som høyst sannsynlig vil medføre at politikere vil utsettes for ulike og muligens konflikterende stimuli fra ulike grupper i administrasjonen. Dermed synker sannsynligheten for at stimuli skal ha en klart sosialisierende virkning i en bestemt retning. Hvis en sosialisering skal være effektiv må stimuli være klare, internt konsistente og gjentas over tid (Van Maanen & Schein 1979). Til det ligger neppe forutsetningen til stede i en norsk kommune. For det andre forutsetter effektiv sosialisering en viss grad av ”isolasjon” (Ashfort & Saks 1996; Williams 1983:166-169), i forståelsen av at sosialisering blir sterkere jo mer homogene stimuli han eller hun utsettes for. Og det mest homogene vil ofte være der man bare utsettes for stimuli fra en eller et fåtall grupper. En norsk politiker – i stor grad fremdeles en deltidspolitiker – vil i all hovedsak utsettes for relativt få stimuli fra administrasjonen, og mange stimuli fra andre miljøer. For mange vil kontakten med, og dermed stimuli fra, være sterkere med egen partigruppe og andre politikere i kommunestyre/utvalg enn med administrasjonen, samtidig som mange vil motta sine hovedstimuli fra miljøer utenfor kommunen. Å tro at administrasjonen skulle ha en sterk sosialisierende effekt generelt på samtlige politikere virker dermed ganske naivt, noe som også data fra denne undersøkelsen understøtter. En slik tolkning betyr selvfølgelig ikke at administrasjonen ikke i det hele tatt kan utøve meningsmakt, bare at mulighetene for å utøve dette for samtlige politikere i kommunestyret er svært små.

Data som er analysert i dette kapittelet sier selvfølgelig ikke noe annet enn om hva politikere og administratorer ønsker. Det sier ingenting om hvilke preferanser som får gjennomslag i administrative og politiske beslutninger, og dermed hva slags effekt det får den faktiske ekspansiviteten, prioriteringen av ulike saksfelt eller hvilke reformer som blir iverksatt eller ikke. Likevel er data i dette kapittelet knyttet direkte til en generell antagelse i tradisjonelle teorier om makt, nemlig at makt ikke er noe som trenger utøves hvis det ikke foreligger en interesseforskjell (Clegg 1975 & 1989; Engelstad 1999, Mintzberg 1983, Pfeffer

1981). En forutsetning for at administrasjonen skulle bruke noen av sine – noen vil si overlegne – maktbaser for å tvinge igjennom sitt syn overfor politikerne, ville da nettopp være at det forelå en systematisk interessekonflikt mellom sfærene. I dette kapittelet er det lite som tyder på at dette er tilfelle. Det betyr ikke at alle politikere har sammenfallende preferanser med administrasjonen, eller at alle i administrasjonen har sammenfallende synspunkter med politikerne. I mange saker ser vi jo at administrasjonen som gruppe avviker fra flere politiske partier. Dermed kan vi neppe forvente at administrasjonen som gruppe utøver all sin makt overfor politikerne, eller at alle politikerne opplever at de blir presset eller lurt av administrasjonen. Heller skulle vi også forvente at det er relativt store variasjoner innad i administrasjonen knyttet til hvem som ser det som nødvendig å utøve makt for å gjennom sine synspunkter, samtidig som ulike grupper av politikere høyst sannsynlig vil oppleve seg i ulik grad utsatt for maktbruk fra administrasjonens side. Det er dette som er fokus for neste kapittel.

7. ADMINISTRASJONENS AKTIVISERING AV MAKTBASER - ADMINISTRATIV ROLLEDEFINISJON OG POLITISK TILLIT



For å holde oss til Mintzbergs (1983:4-5) skille mellom potensiell og reell makt har vi lagt inn en forutsetning om maktbruk innebærer at en aktør intensjonelt setter i verk en type atferd for å nå det han eller hun ønsker. Det nytter ikke å si at makt er utøvd hvis det ikke er mulig å identifisere en viss type atferd som er rettet mot å få gjennomslag for sine interesser. Mennesker må handle for å forsøke å få igjennom sine preferanser, ellers vil ikke makten være tatt i bruk.

Som drøftet tidligere (kapittel 2) kan administrasjonen tenkes å ha to hovedtyper (i tillegg til meningsmakt) makt overfor politikere, basert i muligheter for å manipulere (kontroll over informasjon) og/eller overtale en annen part (argumentasjonsmakt) til å gjøre noe de ellers neppe ville gjort. De to typene makt er ikke alltid mulig å skille fra hverandre, og er i flere tilfeller høyst sannsynlig tett vevet inn i hverandre. For analytiske formål er skillet likevel hensiktsmessig. Knytter vi dette an til reell makt, betyr dette at vi på en eller annen måte må kunne si om administrasjonen aktivt og bevisst bruker informasjonen aktivt overfor politikerne og om de aktiviserer argumenter for å få gjennom sine interesser.

Empirisk knytter undersøkelsen direkte an til *rolleteori*, her i forståelsen av hvordan administrasjonen i de studerte kommunene definerer sin egen rolle i forhold til politikerne. For å forsøke å oppveie noen av de svakheter som det empirisk ligger i å be personer om selv å definere sine egne roller – strategiske svar, ”løgn”, fremstilling av påtatte verdier heller enn bruksverdier – inneholder denne delen også politikernes oppfatning av hvordan administrasjonen opptrer. I stor grad vil dette være knyttet til spørsmål om hva slags *tillit* politikerne har til sin egen administrasjon. Ved å spørre to relativt uavhengige grupper om det samme fenomenet kan de to gruppernes syn til en viss grad validere hverandre.

Denne delen av undersøkelsen er i stor grad eksplorerende, det vil si at det ikke er knyttet noen konkrete hypoteser til hva slags roller som vil dominere eller hvor sterk tillit eller mistillit politikerne har til administrasjonen. Men på samme måte som tidligere vil det bli knyttet et sett mer spesifiserte hypoteser til variasjon i rolledefinisjon og politisk tillit

7.1 Kapittelets avhengige variabel – administrasjonens aktivisering av informasjons- og argumentasjonsmakt

Administrasjonens håndtering av informasjon i forhold til politisk nivå er lett å knytte til Knut Dahl Jacobsens (1960) påpeking av de interne motsetninger som ville finnes i en hver administrators rolle. Her trekkes det fram at det er en innebygd konflikt i rollene mellom tre ulike krav: Faglig uavhengighet, partipolitisk nøytralitet og politisk lojalitet. Helt generelt vil det være en konflikt mellom faglig uavhengighet og nøytralitet på den ene siden, og politisk lojalitet – det å være et redskap for en politisk ledelse som kan skiftes ut på et senere tidspunkt – på den andre siden. Jo sterkere en administrator vektlegger faglig uavhengighet og nøytralitet, desto mindre hensyn vil han eller hun ta når informasjon skal fremmes til politisk nivå. En sterk vektlegging av politisk uavhengighet og nøytralitet kan i sin ytterste form bety at en administrator fremmer akkurat den informasjonen han eller hun mener er (faglig) viktig, uten å ta hensyn til politiske signaler og ønsker, eller ulike politiske realiteter knyttet til politiske flertall, koalisjoner eller allianser. En sterk vektlegging av politisk lojalitet vil, på den annen side, sannsynligvis føre til at administrasjonen nettopp tar hensyn til politiske signaler og ønsker, og tilpasser informasjonen til politiske realiteter. En sterk vektlegging av det ene eller det andre idealet er problematisk (K.D. Jacobsen 1960; Jacobsen 1997)

Den andre makttypen (argumentasjonsmakt) kan knyttes til et klassisk skille mellom begrepene politikens innhold og politikens form. Dette gjorde Weber allerede klart i sine tidlige skrifter om byråkratiet og politikken som kall (1971). Politikens form, påpekte Weber, er å kjempe for verdier, noe som innebærer at man brenner for en sak, og man bruker de midler som er tilgjengelige for å få sine synspunkter igjennom. Dette innebærer også en

bevisst og systematisk bruk av informasjon. For å få sine synspunkter igjennom skal politikeren bevisst forsøke å få de beste argumentene, og også å hindre motargumenter. Dette innebærer en strategisk bruk av informasjon, der informasjon undertrykkes og forvrenges. I tillegg er det en del av den politiske prosess å inngå i allianser med andre, der man gir noe i en situasjon for å motta noe i en annen, for å sikre tilstrekkelig støtte for et forslag. Dette påpekes blant annet av Audun Offerdal (1992:34) når han skriver:

"(...) politikk og politikeren (er) knytte til førestellinger om kompromiss, forhandlinger, hestehandel og anna kjøpslåing (...)"

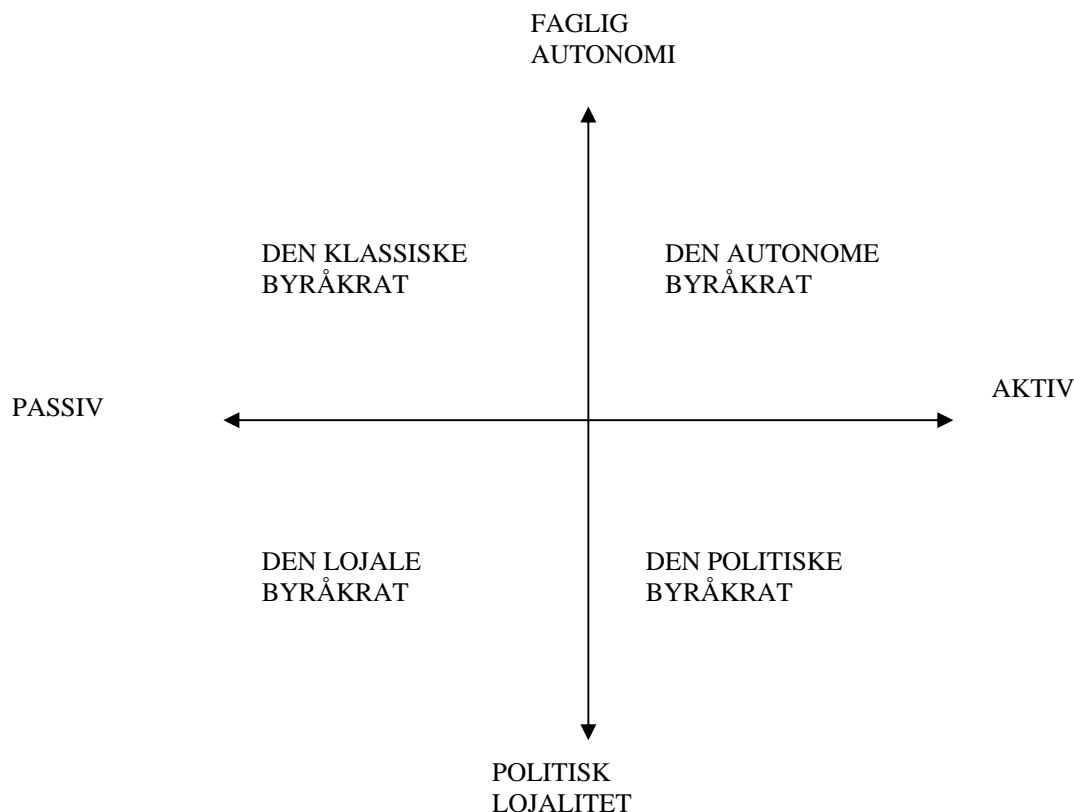
I tillegg vil et sentralt element i den politiske prosessen være kritikk av andres standpunkter, ikke bare argumentasjon for sitt eget. I den faglige autonomien ligger det i sin rene form kun en argumentasjon for det faglige innholdet. I den politiske prosessen er det like viktig å ødelegge motstandernes argumenter. Dette forholdet tar opp den distinksjonen som har vært gjort mellom de engelske begrepene "policy" og "politics". En god og klar oversettelse av de to begrepene til norsk er vanskelig. "Policy" dreier seg om innholdet i politikken, men "politics" dreier seg om selve den politiske prosessen (Kjellberg & Reitan 1995:21), eller som Pollitt & Bouckaert (2000:135) uttrykker det:

"Most commonly politics is defined by the processes involved. In particular political activity is that which involves the exercise of power, especially in mobilization of various kinds of resources in order to achieve a chosen set of ends in a situation where interests of the various parties concerned potentially or actually conflicts."

En viktig del av administrasjonens politiske aktivitet vil være i hvor stor grad den involverer i det jeg har kalt den politiske prosess, nemlig argumentasjon for enkelte alternativer, strategisk og bevisst bruk av informasjon, samt alliansedannelse og «hestehandel» for å vinne gjennom med sine interesser. Skulle vi oppsummere dette i en dimensjon kunne vi si at dette har noe med hvor aktivt den enkelte administrator opptrer vis-à-vis politikerne, hvor aktivt man forsøker å påvirke de politiske beslutningstakere.

De to dimensjonene – faglig autonomi versus politisk lojalitet, og politisk aktivitet – kan kombineres til å få fram fire idealtypiske roller en administrator kan velge i forhold til det politiske nivå.

Figur 7.1: Fire idealtypiske rolledefinisjoner



”Den klassiske byråkraten” ligger tett opp til det Weberianske idealet, og tettest opp til dem som taler for et klart skille mellom politikk og administrasjon. Her har vi en administrator som sterkt vektlegger de faglige forhold, og dermed understreker det ”tekniske” aspektet i sin jobb samt fagkunnskapen som legitimitetsgrunnlag. Men samtidig er dette en rolle der man holder en lav profil overfor politikerne. Det betyr ikke at det ikke finnes interaksjon, men det betyr at administratoren inntar en relativt passiv rolle i forhold til politikerne. På denne måten kan man understreke at man ikke opptrer som en selvstendig politisk aktør, og man kan unngå å komme i så tett kontakt med en politisk gruppering at man kan bli mistenkt for partipolitisk favorisering.

Den rake motsetning finner vi rollen definert som den ”politiske byråkrat”. Her oppheves i stor grad skillet mellom den politikk som utøves av den dominerende koalisjon og administrasjonen. I et system der politikere skifter og administrasjonen består er dette en meget vanskelig rolle å innta. Nye politiske eliter vil i liten grad kunne benytte seg av en administrasjon som med liv og lyst utførte en annen politisk elites politikk. Administratorer som inntar en slik rolle vil høyst sannsynlig måtte skiftes ut sammen med den politiske eliten. ”Den autonome byråkraten” spiller et aktivt politisk spill, men da ikke på lag med politikerne, men heller som en frittstående spiller som enten fremmer sine faglige synspunkter eller – som diskutert inngående i forrige kapittel – sine egeninteresser. Her løsriver administratoren seg fra politisk kontroll og fungerer som en mektig politikkutformer, eller som ”(...) administrators (that) are self-controlling and advance agency interests rather than the public interest.” (Svara 2001:179). Etter idealene om ”den lojale byråkrat” skal administrasjonen fungere som et rent redskap, uten noen selvstendig vilje og innflytelse. Her forutsettes det byråkrater som kan skifte lojalitet når politiske eliter skifter, og som tilpasser sine meninger og atferd etter hva politikerne måtte ønske. Den faglige og profesjonelle stemmen

forstummet. Dette kan være det Mouritzen og Svara (2002:29-30) kaller ”nøytralitet uten kompetanse”.

Disse rollene må betraktes som idealtyper, der de fleste administratorer nok vil ha elementer av alle sammen i sin måte å definere en rolle på. Et ytterligere spørsmål blir da ikke om en administrator velger den ene eller den andre rollen (selv om enkelte kan tenkes å foreta så dramatiske valg), men heller hvordan den enkelte balanserer de ulike og konflikterende kravene (Christensen 1991a; Jacobsen 1960; Jacobsen 1996b). En generell mulighet er at administratorer vektlegger ulike forventninger i ulike faser av beslutningsprosessen, eller som Rusk (1990:307) uttrykker det:

”To me, there is a fundamental difference between the role of the professional services before and after a decision is made by duly constituted authority. Prior to the decision, during the discussion period, our leadership is entitled to the widest range of discussion and controversy about the issues involved. If that kind of dialogue does not come naturally, the top officers must probe and see that it comes forward, else they themselves will be blinded. After a decision is made, it is incumbent upon the administrators to give effect to it, despite their personal reactions, else the democratic process would be frustrated.”

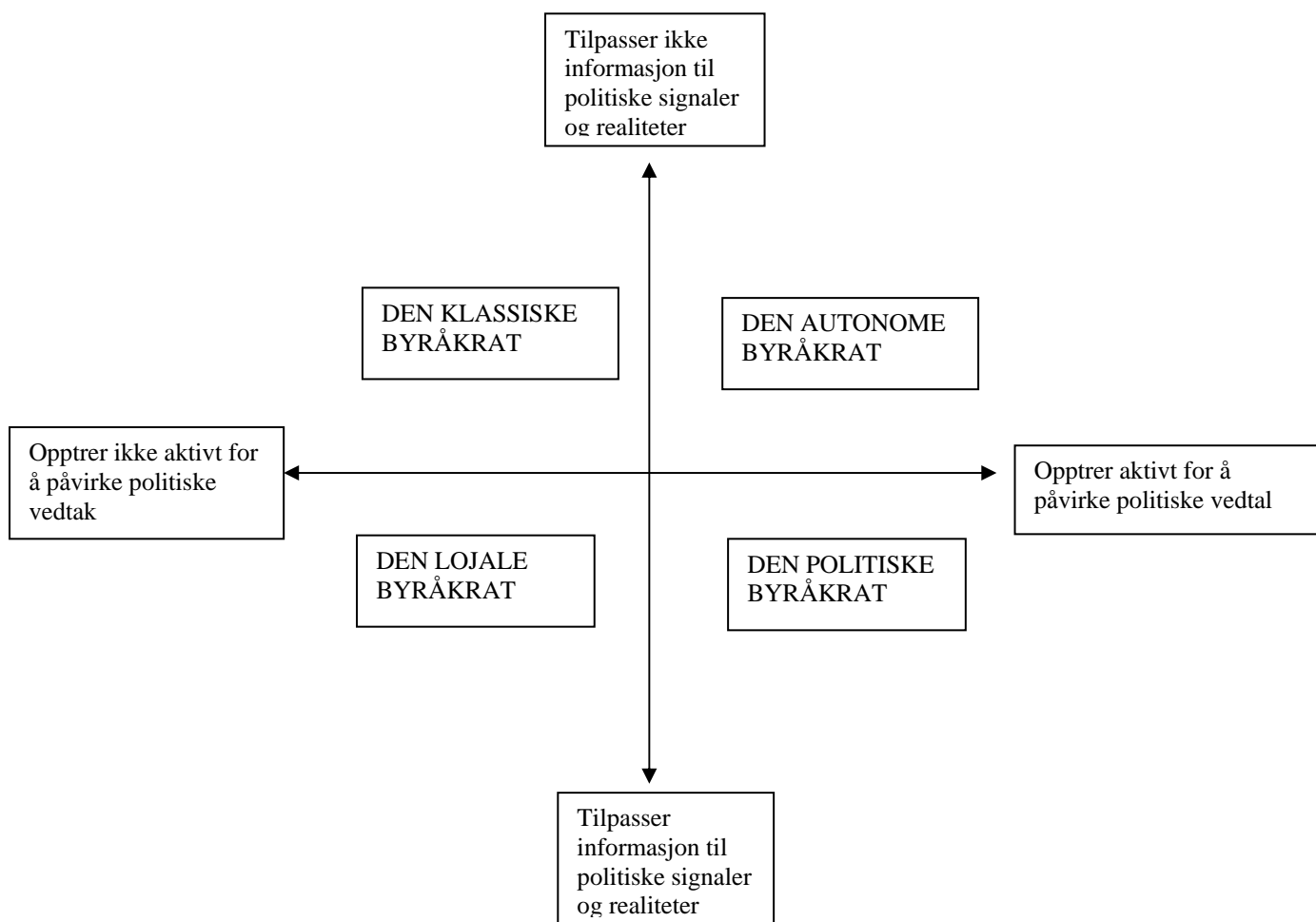
Et ”ekko” av Rusks mening finner vi i St.meld. 11 (2000-2001), der det hevdes at:

”(...) embetsverket skal legge fram sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelige de måtte være for statsråden. Samtidig skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådets intensjoner og beslutninger, både ved forberedelse av politiske utspill og ved iverksetting av politikken, selv om de skulle være faglig uenige i tiltaket.”

Uavhengighet er noe som forventes før beslutninger fattes, men lojalitet forventes etter at diskusjonen har krystallisert seg i en politisk beslutning. Dermed har man åpnet for at administrasjonens rolle kan variere alt etter i hvilken fase av den politiske beslutningsprosessen man befinner seg i.

Før en politisk beslutning går rolledefinisjonen på hvordan man forholder seg til den informasjonen man fremmer til politikerne, og om man tar hensyn til politiske signaler og politiske realiteter. Dette knytter an til dimensjonen ”faglig autonomi vs. politisk lojalitet” i figur 8.1. På den andre siden går dette på hvor aktivt man argumenterer for sine synspunkter overfor politikerne, og i hvor stor grad man inngår i det ”politiske spillet” gjennom å ta direkte kontakt med politikere eller bygge politiske allianser for å sikre gjennomslag for sine synspunkter. Dette knytter an til dimensjonen ”aktiv vs. passiv” i figur 7.1.

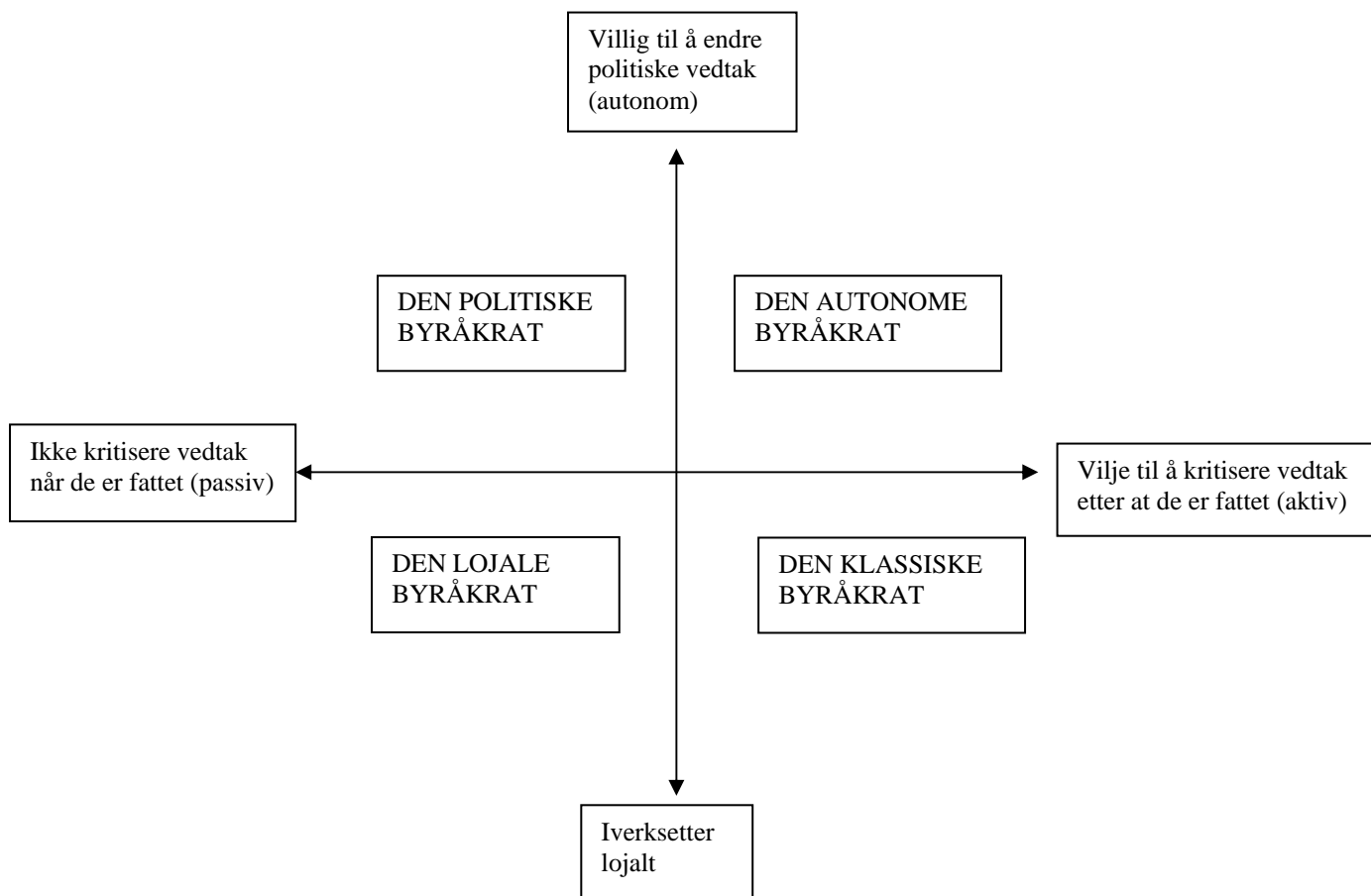
Figur 7.2: Fire rolletyper *før* politiske vedtak er fattet



Etter en politisk beslutning er fattet går rolledefinisjonen på i hvor stor grad man lojalt iverksetter vedtak som man eventuelt også personlig og faglig er uenig i, eller om man forsøker å justere, tilpasse og endre politiske vedtak etter at de er fattet. Dette knytter an til dimensjonen ”faglig autonomi vs. politisk lojalitet” i figur 7.1. I tillegg går rolledefinisjonen på i hvor stor grad administrasjonen mener det også er riktig å argumentere mot og kritisere politiske vedtak etter at de er fattet (Jakhelln 2004; Lundquist 1998:110-118; St.meld. 11 (2000-2001); St.meld. nr. 26 (2003-2004), pkt 4.11.2)? Og i hvilke fora skal eventuelt en slik kritikk foregå, internt i kommunen eller i det offentlige rom (Myklebust 1997:79)?

Dermed står vi også overfor to ulike dimensjoner når det gjelder vilje til å ”justere” politiske vedtak etter at de er fattet (eller hvor autonomt man opptrer i forhold til politiske vedtak), og vilje til å kritisere de samme vedtak enten internt eller eksternt (eller hvor aktivt man forholder seg til politiske vedtak). Også dette kan illustreres i en figur:

Figur 7.3: Fire rolletyper *etter* at politiske vedtak er fattet



Igjen står vi overfor de samme fire idealrollene, men denne gang gjelder det hvordan man mener det er korrekt å opptre etter at politiske vedtak er fattet. I det klassiske byråkratiske idealet til Weber (1971) ligger det en stor grad av autonomi og uavhengighet av politiske ledere, som gjør at denne godt kan tenkes å kritisere sine overordnede. Derimot er det ingenting i den klassiske rollen definert av Weber som sier annet enn at byråkrater skal opptre lojalt – innenfor lovens rammer – når vedtak skal iverksettes. Den fullstendig ”lojale byråkrat” finner vi hos dem som verken kritiserer politiske vedtak eller som forsøker å endre dem når de er vedtatt. Den ”autonome byråkraten” er den som bryr seg lite om det politiske nivå, og som gjerne kritiserer dem og som iverksetter etter sitt eget forgoftbefinnende. Den ”politiske byråkraten” er den som gjerne former vedtak i sitt eget bilde når de er vedtatt, men som ikke nødvendigvis flagger dette i offentligheten. Det ligger en klar tendens til manipulering i denne rollen, noe som også er et sentralt i det som tidligere som ble omtalt som den politiske prosessen.

Dermed står vi i en situasjon der ulike roller kan beskrives langs ikke mindre enn fire ulike dimensjoner, to for hva som vurderes som ”korrekt” opptreden før et politisk vedtak, og to som berører forholdet til hva som er ”korrekt” atferd etter at politiske vedtak er fattet.

Det er selvfølgelig også en mulighet at administratoren vurderer valg av rolle (eller tyngdepunkt) ut fra hvilken konkrete saker man står ovenfor. I enkelte saker vil de faglige føringene kunne tenkes å være svært sterke, noe som øke sannsynligheten for at administratoren velger en meget autonom rolle. Enkelte verdier kan ses som absolutte, men andre er lettere å gradere (Rommetvedt 2002:63-67). Spørsmål som går på de absolutte

verdier vil sannsynligvis tvinge fram sterkere autonomi enn saker der det er mulig å gradere verdier. I en studie av denne typen som nødvendigvis må være relativt generell, er det ikke mulig å studere ulike rolledefinisjoner i forbindelse med ulike sakstyper. En annen mulighet er at ulike administrasjoner velger ulike rolledefinisjoner, og at man dermed kan få variasjoner i rolledefinisjoner mellom ulike personer (sosial biografi), ulike organisatoriske roller (organisatorisk biografi) og kommuner (indre kontekst). Dette forholdet tas opp i detalj i neste avsnitt.

Å basere seg kun på hvordan administrasjonen selv definerer sin rolle, selv rapporterer tilstanden, kan stå i fare for at dette bare er en presentasjonen av de ”påttatte verdier” (Argyris & Schon 1978). Administratorene rapporterer kun det de opplever som den ”sosialt korrekte” rollen, den rollen man ”bør” stå for. Å rapportere at man opptrer annerledes enn den aksepterte måten kan ses på som utslag av illojalitet, noe man selvfølgelig ikke ønsker å fremstå som. Vi må altså ha en form for validering av det administratorene selv rapporterer. For å få en validering av dette er det beste vi kan gjøre nettopp å stille spørsmål til motparten – her politikerne – om hvordan de opplever at administrasjonen opptrer både før og etter at politiske vedtak er fattet.

Sentralt her står politikernes oppfatning av hvorvidt de kan stole på den informasjonen de får fra administrasjonen før politiske vedtak skal fattes (ex-ante), at administrasjonen opptrer lojalt i iverksettingen av politiske vedtak (ex-post), og at administrasjonen ikke inngår i det politiske spillet når politiske vedtak skulle fattes. Som drøftet tidligere er usikkerhet et helt sentralt element i relasjonen mellom politikk og administrasjon. Det er praktisk – og også høyst sannsynlig teoretisk – umulig for en politiker (prinsipal) å kontrollere sannhetsgehalten i alt administrasjonen (agenten) sier og gjør (Eisenhardt 1989b). Akkurat denne usikkerheten er det som er det sentrale element i det vi kan kalle prinsipal-agent teori (se Douma & Schreuder 1998), og har opptatt mange som studerer forholdet mellom politikere og administrasjoner (Berle & Means 1932; Coneybeare 1984, Hagen & Sørensen 1997, Miller & Moe 1983, McCubbins et al 1989, Moe 1997; Mueller 1989, Niskanen 1971; Wintrobe 1997). Den første usikkerheten knytter seg til asymmetrisk og skjult informasjon, det vil si en situasjon der administrasjonen vet mer om en sak enn det politikerne gjør, og der denne informasjonen kan skjules for politikerne. Samtidig er det svært vanskelig – av tids- og kompetansesyn – for politikerne å kontrollere riktigheten i den informasjon som administrasjonen fremmer. Den andre usikkerheten er knyttet til ”skjult atferd”. Det samme problemet gjør seg gjeldende her, som det gjorde når det var snakk om informasjon før et politisk vedtak skulle fattes. Når et politisk vedtak er fattet, skal det iverksettes og omsettes i konkrete tiltak og atferd. Også i denne situasjonen vil informasjonen være høyst asymmetrisk fordelt. I en slik situasjon er det svært vanskelig for en politiker å kontrollere hva som faktisk skjer i implementeringsfasen og å sikre seg at vedtak etter de intensjoner som lå i vedtaket (Sætren 1983), samtidig som politikere ofte ikke har noe særlig å vinne på å kontrollere iverksetting av tiltak. Det er ikke slikt arbeid som gir en politiker belønning i form av oppmerksomhet fra sine velgere (Pollitt & Boukaert 2000), og kan ofte bare føre til upopularitet og belastninger knyttet til kontroll (Brehm & Gates 1997).

Mange teoretikere har arbeidet med hvordan man kan minske usikkerhet i slike sammenhenger, og har foreslått alt fra å bruke mange og ulike former for kontroll (McCubbins et al 1989) til å innføre ordninger som gjør det vanskeligere å skjule informasjon, for eksempel intern konkurranse i administrasjonen (Niskanen 1971). Lite tyder likevel på at man helt kan bli kvitt usikkerheten. Dermed blir *tillit* et nøkkelbegrep. En klassisk definisjon på tillit er:

”(...) a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behaviors of others.” (Rousseau et al 1998:395)

Definisjonen inneholder et element av risiko, av gjensidig avhengighet og ikke minst av usikkerhet. Politikk og administrasjon i kommunene er – som vist klart i tidligere kapitler i denne undersøkelsen – avhengige sfærer, der det som skjer i en sfære påvirker hva som skjer i den andre. I tillegg kan vi også på samme måte som man gjør innenfor prinsipal-agent-teori, anta at det i denne relasjonen ligger et ikke ubetydelig element av usikkerhet. Flere har påpekt at tillit ofte vil virke som et substitutt for usikkerhet (Williamson 1996). I stedet for å kontrollere, så stoler prinsipalen på at agenten ikke skjuler informasjon verken før eller etter vedtaket er fattet. Risikoen i dette er at politikerne kan fatte ”feil” vedtak, noe de senere må stå ansvarlige for overfor sine velgere. Samtidig er relasjonen mellom politikk og administrasjonen preget av en viss permanens, i alle fall i en valgperiode. Dermed er interaksjonen ikke en såkalt engangsinteraksjon (det Williamson (1975) kaller ”spot-transaksjoner”), men noe som gjentas flere ganger. Dermed synker høyst sannsynlig administrasjonens mulighet til å lure og manipulere politikerne, nettopp fordi man kan risikere å bli avslørt, og dermed miste den tilliten som er nødvendig for at relasjonen mellom politikk og administrasjon skal fungere godt.

Tillit er blitt ett av de mest omdiskuterte begrep i samfunnsvitenskapen – fra antropologi via sosiologi og statsvitenskap til økonomi – det siste tiåret (se for eksempel Bordum & Wenneberg 2001; Carnewale 1995; Cohen & Prusak 2001; Creed & Miles 1996; Fukuyama 1995; Gambetta 1988; Hardin 2002; Kramer et al 1996; Putnam 1992; Sørhaug 1996 & 2004; Uslaner 2002). Som de fleste sentrale begreper i samfunnsvitenskapen er også tillit et vanskelig begrep å definere på en klar måte. Det som er målt i denne empiriske studien er i hvor stor grad politikerne stoler på den informasjonen og de konklusjoner administrasjonen presenterer, at administrasjonen spiller åpent og ikke går inn et politisk spill med argumentasjon for enkelte alternativer, alliansedannelse og hestehandel, og at man har tiltro til at administrasjonen iverksetter tiltak på en slik måte at den passer overens med de politiske intensjonene bak vedtaket.

7.2 Variasjon i rolledefinisjon og politisk tillit

Den empiriske forskningen på både administrative rolleforståelser og –definisjoner og politisk tillit er mangfoldig (Aberbach, Putnam & Rockman 1981; Aberbach & Rockman 1988; Larsen 2001; Larsen & Offerdal 1990 & 1994; Lægreid & Olsen 1978; Peters 2001:58-70; Svava 1990, 1998, 1999 & 2001; Svava & Mouritzen 2002). Felles for alle disse studiene er at vektlegging av rolledefinisjoner og tillit er noe som varierer, alt etter hva som kjennetegner de ulike administratorer og politikere, hva som er deres organisatoriske plassering og den kontekst de inngår i. Samtidig kan roller utvikle seg og endres over tid.

Roller, i alle fall når det defineres som ulovfestede normer (Jakhelln 2004), utgjør et helt sentralt element i Scheins (1987:12-15) klassiske definisjon av organisasjonskultur. Her defineres normer, sammen med verdier, som et mellomliggende forhold mellom kulturens kjerne (grunnleggende antakelser) og kulturens synlige uttrykk (artefakter). På samme måte er graden av tillit i en organisasjon også et sentralt element i en organisasjonskultur (Ouchi 1980). En mye brukt definisjon av organisasjonskultur er ”(...) grunnleggende antagelser og oppfatninger som deles av alle medlemmene i en organisasjon (...)” (Schein 1987:5). Schein presiserer senere at det ikke nødvendigvis dreier seg om hele organisasjonen, men om grupper, slik at det også er fullt mulig – og svært sannsynlig – å tenke seg subkulturer innenfor større kulturer (op.cit:6-7). De grunnleggende oppfatninger er på et lavt bevissthetsnivå, og derfor vanskelig å måle ved å snakke med folk eller gjennom spørreskjema. Måling gjennom slike metoder kan i beste fall få tak på menneskers verdier, selv om det er mulig at man kun får tak i deres ”påtatte verdier”, ikke de verdier som faktisk

er i overensstemmelse med den atferd man utviser (Argyris & Schon 1978). I denne empiriske analysen kan vi i det minste si noe om hvilke verdier – mer spesifikt hvilke normer som er knyttet til administrasjonens opptreden overfor den politiske sfære samt politikernes tillit til administrasjonen - som de fleste mener er riktige, noe som kan gi en indikasjon på kulturen i de kommunene som studeres.

Men kultur kan defineres på mange ulike måter, og ikke minst på mange ulike nivåer (Hofstede 1991, Martin 1992). Enkelte har hevdet at det i mange tilfeller er svært vanskelig å skille mellom hva som er en organisasjons kultur, og hva som er den generelle kulturen i samfunnet – eller de kulturelle og normative omgivelsen til organisasjonen. Hofstede (1991) påviste empirisk blant annet at de helt grunnleggende forskjeller mellom organisasjonskulturer i ulike land – da innenfor den multinasjonale giganten IBM – ofte heller gjenspeilet den nasjonale kultur enn en bevisst og samlende organisasjonskultur. Han hevdet at variasjonene mellom ulike divisjoner innenfor samme organisasjon, men mellom ulike land, var så stor at det neppe kunne være snakk om enhetlig IBM-kultur. Heller varierte IBM-kulturen fra land til land. Kun på et mer overfladisk nivå – knyttet til dagligdagse gjøremål, eller ”slik gjør vi det hos oss” – kunne man finne et fellesskap på tvers av nasjonale kulturer.

Videre kan man også klart tenke seg at det finnes en felles og samlende kultur innenfor ulike nisjer eller det vi kan kalle organisasjonsfelt (Hannan & Freeman 1984). Et organisasjonsfelt er et sett autonome organisasjoner som driver med lignende oppgaver, konkurrerer om samme kunder på samme markeder, og ofte benytter lignende teknologi. Innenfor slike felt har enkelte påpekt at det finnes ganske sterke press mot det som kan kalles strukturell ”isomorfi”, eller en tendens til at organisasjoner innenfor et felt over tid vil ligne hverandre (Meyer & Rowan 1977, Scott 2001). Men dermed kan det også tenkes at organisasjoner innenfor et felt på mange måter vil oppleve en ”kulturell isomorfi”, det vil si at det utvikles en felles kultur på tvers av organisasjoner innenfor et felt. Grunnene til dette kan være mange. En grunn kan være at det finnes en generell oppfatning i feltet om hvordan man skal løse en spesiell oppgave. En annen grunn kan være at organisasjoner som utfører lignende oppgaver også ofte vil benytte seg av personell med felles utdanning. Og disse kan i utdanningen ha blitt sosialisert inn i en spesiell profesjonskultur som skjærer på tvers av organisasjoner (Jacobsen 2001b). Det er også interessant at allerede Weber (1971) understreket behovet for en ”byråkratisk kultur”, altså en kultur som i følge ham burde være til stede i alle byråkratier. For ham var denne kulturen knyttet til det han kalte ”standsære”, og han påpekte videre at uten en slik ”standsære” kunne alle byråkratiske organisasjoner korrumpes og ”forsumpes”. Det sentrale i denne sammenheng er at norske kommuner klart kan defineres som et organisasjonsfelt. De ligner hverandre, både i struktur, oppgaver og personell. Dermed kan det godt være at man finner felles kultur knyttet til hvordan bør opptre overfor politikere som går på tvers av kommunegrenser.

Men selvfølgelig kan vi også tenke oss at ulike organisasjoner har distinkte kulturer. Det er ofte dette som har vært ment når det har vært snakk om organisasjonskultur (se for eksempel Deal & Kennedy 1982, Peters & Waterman 1982, Schein 1987). Organisasjoner som klarer å utvikle kulturer som støtter opp under misjon og målsetting, har ofte vært trukket fram som å være mer suksessrike enn de som mangler en slik samlende kultur (Collins & Porras 1994). Slik sett kunne vi også forvente kulturelle forskjeller mellom enkeltkommuner. Dette kan selvfølgelig være knyttet til ulike organisasjoner har ulike ledertyper, og dermed også at ledelsen har hatt ulike fremgangsmåter for å sosialisere og skape en kultur (Van Maanen & Schein 1979).

Det siste poenget åpner for at vi kan finne felles kulturer i organisasjoner som ligner hverandre, det vil si organisasjoner med et visst fellestrekk. Det var nettopp dette Deal & Kennedy (1982) da de påpekte at forskjellige organisasjoner som fungerte innenfor det samme markedet – altså med mange av de samme eksterne krav og avhengigheter – så ut til å

mange likhetstrekk i sine kulturer. De trakk for eksempel fram noe de kalte for ”prosesskultur”, noe man ofte ville finne i organisasjoner der markedet var lite preget av risiko, og hvor det vanskelig på en objektiv måte å måle resultatene av det man gjør. Det klareste for denne typen organisasjoner er nettopp krav er nettopp hvordan de best kan utføre oppgaven, noe som fører til et fokus på interne prosesser. Forfatterne plasserer de fleste offentlige organisasjoner i denne rubrikken. Et lignende poeng finner vi hos Greenwood & Hinings (1988) som nettopp studerte kultur og struktur i ulike engelske kommuner. Her påpekte de forekomsten av ulike arketyper, noe de fremhever som en spesiell struktur, og der strukturen er underbygget av spesielle verdier og normer. Dermed må vi også være åpne for at selv om norske kommuner tilhører et klart felt, så er det variasjoner i hvordan de er. Noen vil være store, andre små, noen vil være høyt profesjonaliserte, andre vil ha personer med bredere og mindre formell kunnskap, og de befinner seg også i ulike omgivelser som gjør at de må prioritere ulike oppgaver (Deal & Kennedy 1982). Dette vil vi fange opp i det som er kalt indre kontekst, nemlig forskjeller og likheter mellom kommuner knyttet til slike strukturelle trekk som størrelse, økonomi, og lignende.

Det at ulike organisasjoner har distinkte kulturer kaller Martin (1992) for et integrasjonsperspektiv. Men like sannsynlig hevder hun, så kan det finnes flere ulike kulturer innenfor en og samme organisasjon. Dette kaller hun for et differensieringsperspektiv, noe som flytter oppmerksomheten over mot subkulturer innenfor organisasjoner. Kilder til subkulturer kan være mangfoldige og knyttes til både individuelle forhold som kjønn og alder, og til organisatoriske forhold som horisontal og vertikal arbeidsdeling (Sackman 1997). Det siste knytter direkte an til det som i denne avhandlingen har betegnelsen ”trekk ved aktørene”.

1) Trekk ved aktørene – sosial og politisk biografi

Flere studier viser at kvinner vektlegger autonomi sterkere enn menn (Furnham et al 2005:27; Hitlin & Piliavin 2004:369), men at menn utviser til dels betydelig mer initiativ og proaktivitet enn kvinner i ulike situasjoner (Fay & Freese 2000; Warr & Fay 2001). I disse studiene er initiativ definert som generelt initiativ man tar på jobben, holdning til å overkomme hindringer man møter og hvor proaktivt man forholder seg til utfordringer (Warr & Fay 2001:346-347). Hvis dette er tilfelle kunne det tilsa at kvinner ville anta en mer klassisk byråkratisk rolle knyttet til å forholde seg relativt passivt men autonomt i forhold til politisk nivå. Menn vil muligens opptre mer politisk lojalt og mer aktivt, noe som vil plassere dem mer i en politisk aktiv rolle.

Ser vi dette fra politisk side, der vi har definert tillit til administrasjonen som et sentralt studieobjekt, er det studier som antyder at kvinner har en sterkere tendens til å stole på andre enn det menn har (Eagly & Johnson 1990, Eagly et al 1992; Spector & Jones 2004). Dette kan bety at kvinnelige politikere generelt sett har høyere tillit til administrasjonen enn sine mannlige kolleger. En slik hypotese kan likevel problematiseres hvis man trekker inn kunnskapen om at man har en sterkere tendens til å stole på individer og grupper som ligner en selv (Hernes 1997). Som i private bedrifter er det også blant ledere i norske kommuner en betydelig underrepresentasjon av kvinner (Østerud et al 2003:173-174). Dermed vil kvinnelige politikere i stor grad forholde seg til administrative ledere som er menn. Denne sosiale ulikheten kan tenkes å føre til at kvinner har mindre tillit til administrasjonen enn menn.

Ut fra et kohortperspektiv, der det påpekes blant annet at yngre generasjoner er mer selvstendige og anti-autoritære i sine holdninger enn eldre (Inglehart 1977; Hellevik 1996;103-115; Jenssen 1993:160) kan man også spekulere på om yngre administrative ledere sterkere vil vektlegge autonomi overfor politisk nivå enn det eldre ledere vil gjøre. De anti-autoritære og autonome holdningene som er forbundet med yngre generasjoner kan også

påvirke den generelle tilliten man utviser til andre (Hudson 2006; Putnam 1995; Robinson & Jackson 2001). Det er mulig at yngre mennesker er mindre villige til å stole på noen eller noe, noe som kan gi seg utslag i at yngre politikere muligens vil utvise mindre generell tillit til administrasjonen.

Profesjonelle, det vil si personer med lang formell utdanning, antas ofte å ville definere sin rolle mer uavhengig av politikere, og dermed vektlegge faglig autonomi sterkere enn politisk lojalitet (Dahl Jacobsen 1960). Hvorvidt dette stemmer empirisk er vanskeligere å fastslå (Jacobsen 1996b). Generelt sett antas det at lenger utdanning i seg selv vil føre til mer uavhengighet, og en svakere politisk lojalitet (Scott 1966; Jacobsen 2001b). I konfliktsituasjoner er det sannsynlig at den profesjonelles lojalitet i større grad går mot fag, profesjon og klient, enn i retning av politisk flertall. Dermed virker det rimelig å anta at graden av autonomi, og vektlegging av faglig uavhengighet vil bli sterkere med høyere utdanning (Torgersen 1994). I den grad anti-autoritære holdninger også går sammen med en synkende tillit til etablerte samfunnsinstitusjoner, kunne man forvente at høyere utdanning blant politikerne ville føre til mindre tillit til administrasjonen. Men i undersøkelser av hele befolkningen er det heller slik at tillit til ulike samfunnsinstitusjoner øker med økende utdanningsnivå (Hansen & Tjerbo 2003:47; Hudson 2006), så ut fra det kunne man like gjerne formulere en motstridende hypotese. Et annet forhold som trekker i retning av at høyere utdanning kan knyttes til sterkere tillit til administrasjonen, kan hentes fra sosial-likhets teori. Et kjennetegn ved administrative ledere i kommunen er at de har en eller annen form for høyere utdanning (Jacobsen 1996a). Dermed vil administrasjonen "ligne" på politikere som også har høyere utdanning. Man har en felles bakgrunn som gir en felles identitet, og som legger grunnlaget for blant annet tillit (Ashfort & Mael 1989).

Også erfaring fra sektor – offentlig eller privat – kan ha stor betydning for rolledefinisjoner og tillit. Det kan tyde på at idealet om faglig autonomi står sterkere i offentlig enn i privat sektor. For det første kan dette grunne i selve den omskifting blant "eiere" (politikere) som er en integrert del av et demokratisk system basert på jevnlig valg. Et sentralt trekk ved det representative demokratiet er at maktskifter, til dels dramatiske med hensyn på innholdet i politikken, skal skje på en fredelig måte (Rasch 2000:28-30). Dette nødvendiggjør en viss avstand mellom politikere og administratorer, fordi en tett kobling mellom administrasjonen og en politisk gruppe ville skape store problemer for en eventuell ny politisk gruppe som kommer til makten (Jacobsen 1997:110-111). Skifter kan også skje i private bedrifter, men her vil eierne sjelden eller aldri stå for like stor interesseforskjeller som det vi finner i politikken. Dette har, for det andre, ført til et tradisjonelt sterkere stillingsvern for ledere i offentlig enn i privat sektor (K.D. Jacobsen 1960), noe som i seg selv er med på å styrke den autonome stillingen. At administrativ autonomi ser ut til å stå sterkere i offentlig enn privat sektor, kommer også klart til uttrykk i diskusjonen knyttet til forholdet mellom lojalitet og ytringsfrihet for offentlig ansatte (se for eksempel Stortingsmelding nr. 11 (2000-2001) og Innstilling S. nr. 175 (2000-2001), samt kommentarer til arbeidet med endringer i grunnlovens § 100 om ytringsfrihet (se NOU 1999:27, St.meld. nr. 26 (2003-2004)), og debatten om kommunalt ansattes ytringsrett (se KRD Rundskriv H-2098 og Myklebust 1997). I NOU 1999:27 tas forhold knyttet til ansattes ytringsfrihet eksplisitt opp (kap. 6.2.4.1). Her påpekes flere ganger at man kan forvente sterkere lojalitet i private enn i offentlige organisasjoner. Konkret kan disse elementene medføre at administratorer med erfaring fra privat sektor kanskje vil definere sin rolle mer politisk lojalt enn personer kun med erfaring fra offentlig virksomhet, og at politikere med arbeid i privat sektor vil forvente sterkere politisk lojalitet enn de politikere som har sitt arbeid i offentlig sektor.

De politikere som har sitt arbeid i den private sektor vil kunne tenkes å ha mindre tillit til administrasjonen. I privat sektor virker det som om det er en mer generell oppfatning av at byråkrati er et nødvendig onde. Som jeg tidligere har påpekt er ansatte i privat sektor

betydelig mer villige til å innføre reformer – ofte inspirert av og hentet fra privat virksomhet – i det offentlige enn dem som arbeider i sektoren selv (Sørensen & Ludvigsen 2003). Dermed kan vi motsatt tenke oss at de som arbeider i offentlig sektor er mer tillitsfulle til administrasjonen. De fungerer jo selv i den, og skulle ha alle gode grunner til å stole på seg selv!

Videre kan det tenkes at administratorer som selv har erfaring fra politisk virksomhet, fordi de selv har kjennskap til politiske prosesser, vil definere seg som mer politisk lojale. Men også det motsatte kan tenkes, nemlig at man nettopp fordi man kjenner de politiske prosessen, så vil man være mer tilbakeholden med å involvere seg i dem. Når det gjelder aktivitet vis-a-vis politikere kan det tenkes at de med politisk erfaring vil definere sin rolle noe mer aktiv fordi man kan ha større problemer med å skille rollen som politiker fra rollen som administrator. Det siste vil kanskje være mest aktuelt når erfaringen fra politisk sfære er tett innpå, for eksempel ved at en administrativ også er politiker samtidig, noe som er fullt mulig bortsett fra for enkelte toppledere. For politikere vil også muligens det å ha erfaring fra administrasjonen og/eller offentlig sektor i sin alminnelighet også kunne tenkes å øke tilliten til administrasjonen fordi kjennskap ofte ser ut til å være tett assosiert med tillit (McGrath & Krackhardt 2003).

Ser vi til slutt på politisk tillit til administrasjonen kan en viktig forskjell tenkes å gå mellom medlemmer av Fremskrittspartiet på den ene siden, og medlemmer av andre partier på den andre. FRP har i sitt politiske program svært mange kritiske uttalelser om byråkrati, og viser allerede i dette at de på mange måter betrakter administrasjonen ideologisk. Og i denne ideologien er administrasjonen et problem, neppe noen hjelper.

2) Trekk ved aktørene – organisatorisk biografi

Hvis ansiennitet er en indikasjon på organisatorisk sosialisering, vil vi også kunne anta at man over tid lærer ”de riktige måtene å opptre på”, eller sagt på en annen måte: tilegner seg den organisatoriske kulturen (Van Maanen & Schein 1979). I den grad rolledefinisjon kan ses som en indikasjon på organisasjonens kultur, vil vi da kunne forvente at kort ansiennitet vil falle oftere sammen med en avvikende rolledefinisjon enn de som har lengre ansiennitet. Det er vanskelig å si i hvilken retning eventuelle avvik vil komme, men man kan altså forvente forskjeller mellom dem med kort og lang ansiennitet. På politisk side virker det rimelig å anta at tillit til administrasjonen vil være knyttet til hvor lang fartstid man har som politiker. Hvis, som enkelte antar (Axelrod 1984), at tillit er noe som utvikles over tid, vil vi også kunne anta at de med flere perioder bak seg vil ha lært administrasjonen å kjenne, og dermed utviser større tillit. Den store forskjellen vil antakeligvis gå mellom dem som er nye i politikken og de som har en eller flere perioder bak seg.

Når det gjelder administratorenes rolledefinisjoner kan denne også tenkes å påvirkes av sentralitet. I denne sammenhengen trer det fram en spesielt interessant mulighet, nemlig om vi kan se tendenser til en todelt forvaltningskultur, der skillelinjen først og fremst går langs vertikale, hierarkiske skillelinjer. Grunnen til at man kan spekulere over dette (og senere undersøke det empirisk) er de mange tilsynelatende endringer i hva slags krav og forventninger som settes til ledere versus til mer ”menig ansatte” i offentlig virksomhet. Baldersheim (1993b) påpekte relativt tidlig tendenser til at den kommunale rådmannsrollen så ut til å bevege seg mer i retning av en ”lojal manager”, og dermed bort fra rollen som klassisk ”politisk embetsmann”. Kort sagt; det kan virke som om det har skjedd en forskyvning i vektlegging av normer for rådmannsrollen, og da i den retning at det ser ut som om verdien politisk lojalitet muligens veier tyngre enn tidligere. For ledere på lavere nivå er det derimot mulig at utviklingen har gått i en motsatt retning, nemlig mot mer faglig uavhengighet.

Argumentasjonen for en slik påstand er basert i en observasjon i flere strukturelle og lovmessige endringer, samt diskurser om hva som er riktig administrativ atferd vis-à-vis politikerne. En slik endring er knyttet til endrede ansettelsesvilkår for toppleder i kommunen, spesielt muligheten for å ansette toppledere på åremål. Diskusjonen om åremål har muligens vært sterkest på statlig nivå der tidligere lover klart umuliggjorde bruk av åremålsstillinger for enkelte toppledere (Innst. S. nr. 188 (1989-1990); Ot. Prp. Nr. 89 (1992-1993); (Ot.prp. nr. 84 (2000-2001))). På kommunalt nivå har åremålsstillinger mer eller mindre ”glidd inn” i løpet av en 20-årsperiode, blant annet fordi den gamle kommuneloven ikke direkte forbød slike ordninger. Men i forarbeidene til den nye kommuneloven av 1992 (NOU 1990:13) gjøres det klart at åremålsstillinger er ønsket, noe som også ble presisert i kommunelovens §23. Helt generelt kan det hevdes at åremålsstillinger minsker den øverste lederens uavhengighet i forhold til politikerne, nettopp fordi han eller hun hvert 6. år (som er definert i loven) vil bli vurdert av sine overordnede, politikerne. Dette er helt klart et brudd med et sentralt element hos Weber som påpekte at embetsmenn burde være ansatt på livstid, nettopp for å sikre uavhengighet. Nå er ikke åremål noe som kun gjelder for topplederen i kommunen, men det viktige er at det i de fleste kommuner i hovedsak er denne stillingen (samt et par andre) der politikerne er ansettelsesmyndighet. De fleste andre ansettelser er delegert til administrasjonen. I forbindelse med den nye kommuneloven av 1993 ble administrasjonssjefens posisjon i forhold til resten av den kommunale organisasjonen betydelig styrket, samtidig som kontakten mellom politisk og administrativt nivå ble mer sentralisert (Vabo 2002a). Dette kan man også hevde knytter toppledelsen i kommunen tettere til det politiske nivået. Også i diskusjonene omkring endring i grunnlovens §100 om ytringsfrihet presiseres det ulike ansvar ulike hierarkiske nivåer har i forhold til politisk nivå. Det virker klart at muligheten til å uttale seg kritisk til politiske vedtak er noe man bør være betydelig mer forsiktig med jo tettere man sitter den politiske ledelsen (St.meld. nr. 26 (2003-2004)), noe som understøttes av at den sentrale kommunale ledelsen stadig oftere omtales som et ”politisk sekretariat” (NOU 1988:38) på samme måte som det i lengre tid har vært vanlig å omtale departementene (Christensen & Lægreid 2002b; Christensen et al 2002; Grøndahl & Grønlie 1999).

Men mens den sentrale kommunale ledelsen knyttes stadig sterkere til det politiske nivå, med en økende sannsynlighet for at verdien lojalitet vil bli sterkt vektlagt på dette nivået, så er det også tendenser til at lavere administrative nivåer i kommunen har fått styrket sin uavhengighet. Delvis har dette skjedd gjennom en stadig økende administrativ fristilling, enten gjennom utstrakt delegering til lavere administrative nivåer, eller gjennom oppretting av relativt uavhengige operative enheter som resultatenheter, foretak, aksjeselskap (Hovik & Stigen 2004; Opedal et al 2002). Også i debatten om ytringsfrihet virker det som om man går i retning av å styrke lavere administrative nivåers rett til å uttale seg kritisk til politisk nivå, noe som kan tolkes som at uavhengighetsidealet kan ha blitt styrket på dette nivået. Til slutt kan det påpekes at det over en lengre periode har vært en forskyvning i politikerrollen i retning av forventninger om at politikerne skal opptre mer strategisk, og være mindre interessert i operative detaljer (Vabo 2003). Igjen kan dette ha medført en styrking av lavere administrative nivåers uavhengighet fra politisk nivå.

Kort sagt kan vi altså forvente å finne variasjoner – slik vi drøftet under variabelen ”sentralitet” tidligere – i kulturelle normer langs dimensjonen hierarkisk nivå. Jo høyere man kommer i hierarkiet, desto sterkere kan man forvente at politisk lojalitet vil stå, og at man på dette nivået vil være svært forsiktig med å involvere seg i aktiviteter som kan oppfattes som politiske. På lavere administrative nivåer vil man muligens stå friere, og dermed vektlegge autonomiidealet sterkere, samt utvise en sterkere vilje til også å involvere seg i aktiviteter som kan tolkes som politiske. På sentralt administrativt nivå i Danmark er det empiriske studier som tyder på at det skjer et økende lojalitetspress på toppledelsen i departementene, og at

dette nettopp gjenspeiler en endring i kulturelle normer om hva som er akseptabel opptreden for tjenestemenn og – kvinner (Salomonsen 2004).

Hvis en slik tolkning er korrekt, kan vi stå overfor en utvikling der to ulike forvaltningskulturer – eller subkulturer – er i ferd med å dannes. Administrasjonen fragmenteres ikke bare strukturelt – slike flere studier antyder (Tranøy & Østerud 2001) – men også kulturelt. Dette kan igjen føre til flere potensielle konflikter innad i den offentlige administrasjonen, samtidig som det muligens tradisjonelle konfliktpotensialet mellom politikk og administrasjon dempes. Hvorvidt dette også er en utvikling som faktisk har funnet sted, i form av at de enkelte ansattes normer har endret seg og at utviklingen er ulikt på ulike nivåer av forvaltningen, kan bare besvares gjennom empiriske studier.

Det kan også tenkes at tillit til administrasjonen er et elitefenomen. Dermed vil vi også kunne anta at de mest sentrale politikerne også vil ha mest tillit til administrasjonen. Dette kan forsterkes ved at nettopp denne gruppen også er den som har sterkest interaksjon med administrasjonen, og det virker fornuftig å anta at tillit øker med interaksjon (March & Olsen 1978b). Dette kan også skyldes at de mest sentrale politikere også vil være de som inngår i den styrende politiske koalisjon i kommunen. Og, som K.D. Jacobsen (1960) så klart påpekte, vil tilliten til administrasjonen også tenkes å kunne avhenge av hvem som sitter i posisjon og opposisjon. Administrasjonen må i all hovedsak balansere mellom lojalitet og autonomi. Dette betyr også at de først og fremst må forholde seg til flertallet, eller de partier som danner en styringsdyktig koalisjon. Dermed er det neppe til å unngå at administrasjonen må forholde seg mer til posisjonen, og også ta mer hensyn til dennes synspunkter enn til opposisjonen. Dette kan selvfølgelig minske opposisjonens tillit til administrasjonen, men øke posisjonens tillit til administrasjonen.

Går vi over til den horisontale arbeidsdelingen – hva slags hovedarbeidsfelt man har i kommunen – er det som tidligere nevnt en klar tendens til at det innenfor ulike spesialområder utvikler seg ulike subkulturer (Sackman 1997). En rolle, i alle fall når den defineres som et sett ”ulovfestede normer” (Jakhelln 2004), er tett knyttet til selve definisjonen på organisasjonskultur (Schein 1987). Dermed kan det tenkes at det vil finnes ulike rolledefinisjoner mellom ulike arbeidsfelt i kommunen. Det er likevel, med ett unntak, vanskelig å si mer spesifikt hvordan slike forskjeller vil fortone seg. Unntaket er, etter inspirasjon fra Putnam (1977b), knyttet til hvordan personer som arbeider med tekniske saker kan tenkes å avvike fra andre. Tidligere studier har vist en særdeles høy korrelasjon mellom hva slags sektor man arbeider med i kommunen og type utdanning (Jacobsen 1996a), og spesielt er det slik at personer som arbeider i teknisk sektor også har en teknisk utdanning (ingeniør) mens de andre sektorene domineres av samfunnsvitenskapelige/helsefaglige utdanninger. I sin studie av administrative rolledefinisjoner konkluderte Putnam (1977b) med at teknisk utdanning så ut til å skape mer mistillit til politisk nivå, mindre forståelse for politiske prosesser som forhandling og kompromiss, samt at man definerte sin rolle som betydelig mer uavhengig av politikerne. Dermed kan det tenkes at uavhengighet som ideal vektlegges sterkere blant administratorer som arbeider med tekniske oppgaver. Samtidig er det mulig at sterk statlig styring kan føre til at administrasjonen definerer sin rolle mer uavhengig av politisk nivå. På sterkt regulerte områder kan administrasjonen vise til at man forvalter et lovverk som er overordnet det kommunale politiske nivå. Dermed kan det være at administrasjonen innenfor en sterkt statlig styrt sektor definerer sin rolle som mer autonom, og at politikere som arbeider innenfor sterkt statlig styrte felt vil oppleve administrasjonen som mer uavhengig. Dette kan føre til at ledere i skolesektoren og i helse- og sosialsektoren vil opptre mer autonomt enn ledere i andre sektorer. Det er ingenting som skulle tilsi at den politiske tilliten systematisk vil variere etter sektor.

3) Trekk ved indre kontekst - politisk/administrativ struktur og trekk ved kommunen

Fokuset på trekk ved individene vil som sagt være et fokus på forhold som kan skape eventuelle subkulturer innad i de enkelte kommuner, og muligens et kulturfellesskap på tvers av kommuner, for eksempel mellom kvinner, en spesiell aldersgruppe, eller et spesielt arbeidsfelt. Ved å fokusere på den indre kontekst vil muligheter for likheter mellom grupper av organisasjoner/kommuner stå sentralt. Kommuner som for eksempel ligner hverandre med hensyn til størrelse, næringsstruktur, politisk struktur og lignende kan tenkes å utvikle relativt like administrative rolleforståelser og lik grad av politisk tillit.

Hvis vi først fokuserer på kommunenes formelle struktur og ser på forskjellen mellom den flate strukturen og de andre organisasjonsformene, så vil dette muligens i størst grad påvirke graden av autonomi i forholdet mellom politikk og administrasjon. En hovedhensikt med en flat struktur er å fjerne den direkte politiske detaljstyringen til fordel for en mer overordnet styring av ressurser og resultater (Opedal et al 2002: 18-19). Samtidig er modellen et uttrykk for en sterkere autonomi på tjenesteytende nivå, noe som helt klart kan tenkes å påvirke hvordan administrasjonen definerer sin rolle. Jo mer autonomt man er i formell, strukturell forstand, desto mer sannsynlig virker det også å anta at man vil definere sin rolle mer autonomt i forhold til politikerne. Den generelle administrative kulturen vil utvikle seg slik at den passer sammen med endret struktur (Yesikagit 2004). I denne tankerekken kan vi også muligens anta at det i den flate modellen vil være en mindre politisk tillit til administrasjonen. Dette kan neppe tenkes som en direkte konsekvens av strukturen, men mer en indirekte effekt gjennom at flat struktur kan minske den direkte interaksjonen mellom politikere og administratorer.

At store organisasjoner ofte er mer desentraliserte enn små, og at de benytter mer upersonlige styringsformer (Mintzberg 1979), kan også bety at administrasjonen rent formelt sett er mer autonom i forhold til politisk nivå. Som Anthony Downs (1967) hevdet, så kan økende størrelse medføre at politikerne, av ren nødvendighet for ikke å bli nedlesset i saker, delegerer stadig mer til administrasjonen. På administrativt nivå må ledelsen fortsette å delegerer videre nedover i organisasjonen. Dermed vil stadig flere beslutninger tas lenger borte fra politisk nivå, noe som vil vanskeliggjøre kontroll og innsikt. I små kommuner vil den direkte, personlige kontakten – og dermed mulighetene for direkte kontroll – antakeligvis være mye større enn i store kommuner. Den formelle autonomien kan også tenkes å medføre en mer autonom oppfatning blant administratorene, og at de dermed vil utvikle en rolle oppfatning mer i retning av autonomi enn det vi vil finne i mindre kommuner. Den manglende, direkte politiske oversikten som man kan finne i mindre kommuner, kan også medføre at den politiske tilliten til administrasjonen vil være lavere jo større kommunen blir. Dette argumentet er inspirert av Zucker (1986) som gjør det et hovedpoeng at man i store systemer der tillitt ikke kan baseres i direkte kontakt og personlig kjennskap, må utvikle andre måter å opprette og vedlikeholde tillit på. Likevel er det mye som tyder på at tillit utvikles lettest gjennom direkte interaksjon og personlig kjennskap (Rousseau et al 1998), og at det derfor er sannsynlig at tillit vil avta med økende organisasjonsstørrelse.

Politisk spredning, mangfold og stabilitet kan tenkes å påvirke politikken slik at den fremstår som mer ”flytende”, skiftende og usikker, noe som også kan tvinge fram en annen type rolledefinisjon i administrasjonen enn i situasjoner som er mindre preget av usikkerhet. Mange partier som er relativt like i størrelse vil søke nye allianser fra sak til sak, det vil være mye hestehandel og politiske kompromisser, og det vil i liten grad være en klar politisk majoritet å forholde seg til. I et kommunestyre med sterk konsentrasjon kan graden av politisk aktivitet tenkes å avta, og det er relativt klart hvilket eller hvilke politiske partier som har ansvar for en beslutning. Et kommunestyre med stort mangfold, lite konsentrasjon og preget

av endring kan sette administrasjonen på en del andre prøvelser enn der det er politisk klarhet og stabilitet. Alle disse forholdene kan medføre at administrasjonen i seg selv får et større ansvar for å spille en aktiv rolle slik at det faktisk blir fattet vedtak. Dermed kan det tenkes at administrasjonen i større grad blir "tvunget" inn i et politisk spill, og må spille en aktiv rolle (Stillman 1974). På den annen side kan sterk konsentrasjon være en utfordring for det byråkratiske idealet om partipolitisk nøytralitet. En sterk politisk majoritet vil – selvfølgelig – kunne kreve at administrasjonen lojalt forholder seg til dens signaler og vedtak. Hvis denne majoriteten også er stabil, vil dette kunne føre til en situasjon der opposisjonen føler at administrasjonen spiller en partipolitisk rolle. Denne typen kritikk er vanskeligere å komme med i de tilfeller der administrasjonen iverksetter vedtak fattet av ulike og skiftende majoriteter.

Det kan også godt tenkes at den politiske tilliten til administrasjonen er høyere i kommuner med god økonomi. At tillit er lettere å utvise i situasjoner med god økonomi skyldes at man i slike sammenhenger opplever at risikoen er mindre (Gambetta 1988b). I en situasjon med anstrengt økonomi kan man anta at brudd på tillit vil, relativt sett, ha større konsekvenser. Derfor kan det være vanskeligere å utvise tillit i situasjoner med stram økonomi.

4) Tidselementet

Når det gjelder rolleforståelse, så er det mye som tyder på at dette er forhold som neppe endres over en kort tidsperiode, nettopp fordi man her snakker om tyngre kulturelle verdier og normer (Tushman & O'Reilly 1996). I løpet av en så kort periode som denne studien omfatter er det lite sannsynlig at man vil finne endringer i rolledefinisjoner. Når det gjelder tillit stiller dette seg noe annerledes. Flere har påpekt at tillit er noe som tar lang tid å bygge opp, men som relativt fort kan brytes ned (Axelrod 1974; Gambetta 1988). Spesielt gjelder dette såkalt interpersonlig tillit, altså tillit mellom enkeltpersoner eller klart avgrensede grupper (Zucker 1986). Peters (2001:58-59) påpeker på den andre siden at sosial tillit i befolkninger ser ut til å være relativt stabile og nokså lite påvirket av enkeltstående negative hendelser og kriser. Siden det i stor grad kan forventes at administrative kulturer og tillit mellom politikk og administrasjon er fenomener som utviser stor grad av stabilitet, så er tidselementet ikke trukket inn i denne delen av undersøkelsen.

5) Interaksjon

I kapittel 6 var interaksjon mellom politikere og administratorer en indikator på avhengigheten mellom den politiske og den administrative sfæren, og ble dermed i det kapittelet behandlet som en avhengig variabel. Men når det er snakk om hvordan tillit skapes må interaksjon trekkes inn som en forklaring, og dermed som en uavhengig variabel. Tillit er et interpersonelt fenomen, noe som utvikles gjennom samhandling mellom personer (eller grupper av personer) (Axelrod 1984). I dette ligger det både et sosialt element og et kontrollelement. Det sosiale elementet er at når personer samhandler, så lærer de hverandre å kjenne, og de lærer om den andre parten er til å stole på eller ikke. Kontrollelementet er knyttet til at denne kjennskapen man får gjennom interaksjon, også gir partene bedre informasjon om hverandre. Gjennom å ha gjentatt kontakt med andre utfører man også en kontroll. Dette gjør det vanskeligere å skjule informasjon. Men videre er det også slik at gjentatt interaksjon øker risikoen for partene. Hvis det blir oppdaget at en av partene forsøker å lure den andre, kan det føre til at hele den stabile og gjentatte interaksjonen brytes. Jo mer man har investert i en slik relasjon, desto større blir tapet ved et slikt brudd (Williamson 1996). Tett interaksjon gjør det altså både vanskeligere og mer risikofyllt å lure den andre

parten. I relasjoner som bare består av tilfeldige kontakter vil muligheten for å lure andre være mye større. Denne tilliten er i stor grad rasjonell, basert på rasjonelle kalkulasjoner. Den er knyttet til kjennskap til den andre part, både partens ferdigheter og intensjoner, dens troverdighet, og dermed sannsynlighet for at den vil lure den andre.

Nå vil det ikke være noen automatikk i at interaksjon over tid skaper tillit. Det kommer jo helt an på hva man lærer om den andre part i løpet av interaksjonen. Likevel viser mye forskning, spesielt sosialpsykologisk forskning fra arbeid i grupper (se Kreps 1990; Rogers & Rogers 1976), at mennesker har en tendens til å "like de man ser ofte" (March & Olsen 1976b). Så det er ikke bare det at tett kontakt gjør det vanskeligere å lure en annen, men også at man over tid har en tendens til å utvikle felles preferanser slik at det ikke er noen grunn til å lure den andre. Hvis det er riktig at tillit er noe som utvikles først og fremst gjennom interaksjon, og helst direkte sådan (Axelrod 1984; Rousseau et al 1998), vil minsket interaksjon kunne føre til lavere tillit.

Men så har flere påpekt at mange personer som nesten aldri har kontakt med hverandre, også utviser en stor grad av tillit til hverandre (Zucker 1986). Tillit kan altså ikke bare være et individuelt eller et interpersonelt fenomen. Dette åpner for at tillit også kan være et institusjonelt fenomen, knyttet til at man har tillit til spesielle forordninger i samfunnet eller et annet sted, det være seg en profesjon, en organisasjon eller et lovverk. Det kan være at vi utviser tillit til hva en lege eller en advokat sier, uten at vi nødvendigvis har hatt mye kontakt med denne. Vi stoler heller på "legestanden" eller "advokatstanden", enn på den tilfeldige personen vi møter. Overført til forholdet mellom politikk og administrasjon kan det tenkes at det finnes en slik institusjonell tillit, knyttet til at man stoler på administrasjonen. Dermed er den politiske tilliten til stede uten at man nødvendigvis har mye direkte kontakt med administrasjonen.

Enkelte har også hevdet at tillit er et grunnleggende trekk ved et individ, det vil si hvorvidt individet har tendens til å stole på andre eller ikke (Hardin 2002). Dette betyr at ulike mennesker vil utvise ulike grader av tillit, nettopp fordi de er mer tillitsfulle eller skeptiske enn andre. På den annen side kan det også tenkes at noen mennesker fremstår som mer tillitsvekkende ("trustworthy") enn andre. Dette er en individualpsykologisk tilnærming til tillit som delvis vil fanges opp ved å se på om det er forskjeller i tillit mellom politikere av ulikt kjønn, alder, og lignende.

7.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Administrasjonens rolledefinisjon

Det første jeg vil omhandle empirisk i dette kapittelet er da hvordan administrasjonen i de 30 kommunene definerer deres rolle eller atferd i forhold til politikerne ved målingen i 2000. Disse spørsmålene ble ikke spurt i målingen i 2003. Spørsmålene er knyttet til de fire sentrale dimensjonene jeg diskuterte tidligere. De to første dimensjonene knytter seg til hvordan administrasjonen mener de bør opptre før politikere skal fatte et vedtak (ex-ante). Et sett spørsmål ble stilt til administrasjonen for å måle graden av autonomi eller politisk lojalitet før et politisk vedtak skulle fattes, der administratorene kunne si seg helt enig, enig, uenig eller helt uenig i. I tillegg var det for disse påstandene satt opp et "vet ikke" alternativ, definert som å utgjøre en nøytral midtkategori, slik at variablene kan behandles på ordinalt nivå. Påstandene var formulert som følger:

- 1) Jeg tilpasser alltid konklusjonen i en saksutredning til de signaler jeg får fra politikerne.
- 2) Jeg anbefaler alltid den beste faglige løsningen i en sak, selv om jeg vet at det vil møte motstand hos politikerne.

- 3) Det hender at jeg unnlater å presentere saksopplysninger som jeg vet enkelte politikere ikke liker.
- 4) Jeg presenterer alltid alle relevante saksopplysninger selv om jeg vet at det vil minske sannsynligheten for at administrasjonens forslag blir vedtatt.
- 5) I de saker det er konflikt mellom politiske grupper er jeg svært påpasselig med å ikke fremme informasjon som kan vanskeliggjøre mulighet for politisk kompromiss.

Fordelingen på de fem spørsmålene er vist i tabell 7.1.

Tabell 7.1: Administrasjonens svar på fem påstander (målt i 2000). Prosent. N=312-313.

	Helt enig	Enig	Vet ikke	Uenig	Helt uenig
Tilpasser konklusjoner	1	14	1	62	22
Alltid beste faglige løsning	23	63	1	12	1
Unnlater å presentere informasjon	1	2	1	39	57
Alltid alle relevante saksopplysninger	29	60	1	7	3
Ikke fremme forslag som kan vanskeliggjøre kompromiss	2	8	8	50	32

En overveldende del av respondentene plasserer seg samlet på en av sidene av midtpunktet. Det er lite variasjon i og med at mellom 96 og 82% plasserer seg enten på den ene eller andre siden av midtpunktet.

Den andre dimensjonen er direkte knyttet til det skillet jeg tidligere trakk opp mellom "policy" og "politics". "Politics" kjennetegner i denne sammenhengen kjennetegn ved den politiske prosessen, knyttet til politisk maktkamp, hestehandler, alliansedannelser og inngåelse av kompromisser. Dette går på administrasjonens grad av aktivitet overfor politikerne før et vedtak skal fattes. Påstandene som ble formulert, med samme svaralternativer som over var følgende:

- 1) Jeg diskuterer alltid saker grundig med politikerne før jeg skriver et saksfremlegg
- 2) Hvis politikerne spør meg, argumenterer jeg gjerne for administrasjonens forslag til vedtak.
- 3) Det er viktig å overtale politikerne til å fatte det vedtaket jeg mener er best.
- 4) Jeg tar svært ofte kontakt med politikerne før et politisk møte for å høre hvor de står i en sak.
- 5) Jeg arbeider ofte aktivt for å få et politisk flertall for det forslaget jeg mener er best.

Tabell 7.2: Administrasjonens svar på fem påstander. Prosent. N=312-313.

	Helt enig	Enig	Vet ikke	Uenig	Helt uenig
Diskuterer saker grundig	1	6	2	51	40
Argumenterer gjerne	24	62	4	8	2
Viktig å overtale politikerne	7	35	4	43	11
Ofte kontakt med politikerne før vedtak	1	5	3	46	45
Arbeider ofte aktivt for et politisk flertall	2	10	3	41	45

Igjen er det en overveldende del som plasserer seg på samme side, bortsett fra på ett enkelt spørsmål som splitter gruppen, nemlig hvorvidt det er om å gjøre å overtale politikerne.

Den tredje gruppen påstander hadde til hensikt å måle hvorvidt administratorene opptrer politisk lojalt når vedtak skal iverksettes, eller om de også i iverksettingsfasen forholder seg mer autonomt og selvstendig. Påstandene var som følger:

- 1) Jeg forsøker aldri å endre innholdet i et politisk vedtak, selv om jeg er uenig i det.
- 2) Jeg iverksetter politiske vedtak lojalt, selv om jeg er uenig i vedtaket.

Tabell 7.3: Administrasjonens svar på to påstander. Prosent. N=312-313.

	Helt enig	Enig	Vet ikke	Uenig	Helt uenig
Aldri endre innhold i politiske vedtak	42	43	2	10	3
Iverksetter lojalt, selv om uenig	50	47	2	2	0

Den fjerde gruppen var knyttet til aktivitetsdimensjonen etter at politiske vedtak var fattet, målt gjennom to utsagn om viljen til å kritisere politiske vedtak. Påstandene var som følger:

- 1) Jeg mener det er min plikt som fagperson å si klart i fra til politikere når de vedtar noe som jeg mener er faglig uriktig eller dårlig.
- 2) I enkelte tilfeller er det min plikt å gå ut i media og kritisere et politisk vedtak.

Tabell 7.4: Administrasjonens svar på to påstander. Prosent. N=312-313.

Si klart i fra til politikere	43	50	2	5	1
Plikt til å gå ut i media med kritikk	2	10	5	36	48

For å redusere data fra de enkelte spørsmål til indekser som kan fungere som indikasjoner på de fire teoretiske dimensjonene ble det foretatt en faktoranalyse for hver gruppe av spørsmål (vedlegg 42). Resultatet av faktoranalysen er fire indikasjoner på ulike rolledimensjoner, før og etter politiske vedtak. Tre av dem er summative indekser, den siste et enkeltspørsmål. For å kunne sammenligne direkte er alle indeksene standardisert på enkleste måte, nemlig ved å dividere med antall spørsmål som inngår i indeksen. Dette gir alle de fire indikasjonene på ulike dimensjoner den samme variasjonsbredde fra 0 til 4. Tallmessig er indikatorene kodet slik at høy tallverdi indikerer vektlegging av autonomi (høy autonomi) og stor aktivitet overfor politikere (høy aktivitet). Deskriptiv statistikk for de fire forholdene er vist i vedlegg 43.

Første punkt er å fokusere på hvorvidt det kan finnes organisatoriske forskjeller i disse atferdsnormene. Dette kan vi gjøre ved å sammenligne alle de 30 kommunene hver for seg, med hvordan de scorer på de fire dimensjonene som ble utarbeidet i forrige avsnitt. Hver kommune betraktes da som en distinkt organisatorisk enhet, og signifikante forskjeller kan tolkes som at det her er snakk om distinkt forskjellige organisasjonskulturer på det området som her måles.

Tabell 7.5: 30 kommuners gjennomsnittsscore på de fire kulturelle dimensjonene. Tukey's HSD-test for forskjeller mellom kommuner og mellom grupper av kommuner. Alle indekser = 4 er lik høyeste verdi, 0 = laveste. N=311

	N	Autonomi før vedtak (4=stor autonomi)	Aktivitet før vedtak (4=stor aktivitet)	Autonomi etter vedtak (4= stor autonomi)	Aktivitet etter vedtak (4=stor aktivitet)
ARENDAL	8	2,88	1,09	1,25	,75
BIRKELAND	10	3,28	1,08	,50	1,40
BYGLAND	5	3,30	,85	1,20	,60
BYKLE	5	3,30	,45	,20	,40
EVJE	8	2,94	1,28	1,25	,86
FROLAND	8	3,09	1,34	,25	,25
GJÆRSTAD	13	3,04	1,52	,77	,92
GRIMSTAD	16	3,11	1,05	,75	,75
IVELAND	7	2,79	1,46	,93	1,14
LILLESAND	7	3,36	,97	,56	,86
RISØR	12	2,96	1,23	,96	,75
TVEDESTRAND	9	3,11	1,03	,67	,44
VALLE	9	3,33	,94	,39	1,33
VEGÅRSHEI	7	3,04	,75	1,00	1,29
ÅMLI	11	2,91	,68	1,00	1,00
AUDNEDAL	8	2,84	1,53	,69	,38
FARSUND	13	3,15	,94	1,00	,31
FLEKKEFJORD	10	3,15	1,15	,50	,90
HÆGEBOSTAD	7	3,18	1,32	,79	,71
KRISTIANSAND	24	3,18	,88	,56	,83
KVINESDAL	15	3,28	,78	,40	,47
LINDESNES	8	3,31	1,09	,57	,88
LYNGDAL	5	3,00	1,35	,000	1,00
MANDAL	15	3,25	1,17	,83	1,40
MARNADAL	10	3,28	1,03	,70	,80
SIRDAL	15	3,12	,93	,63	,93
SONGDALEN	12	2,96	1,25	1,21	,58
SØGNE	9	3,25	,56	,83	,33
VENNESLA	15	3,05	1,07	,39	,57
ÅSERAL	10	3,25	,60	,90	1,30

Det er, selv om det finnes en del større enkeltforskjeller, ingen statistisk signifikante forskjeller mellom kommunene. Heller ikke forsøk på å gruppere kommuner i større grupper ga signifikante resultater. Her ble flere analyseteknikker benyttet. Enveis variansanalyse (ANOVA) med flere ulike måter å estimere forskjeller mellom kommuner på (Least Signifikant Squares og Tukey's HSD-test) ga identiske resultater. Det ser altså ikke ut til at vi har noen distinkte enkeltorganisasjoner eller grupper av organisasjoner i dette utvalget som har en spesiell og avvikende score på noen av disse fire dimensjonene. Selv om antallet enheter for mange kommuners vedkommende er lite, er det likevel ingen klare indikasjoner på at vi her kan snakke om signifikante kulturforskjeller mellom kommuner i denne studien.

Likevel kan det jo være at vi har med forskjeller mellom grupper av organisasjoner med ulike kjennetegn, samtidig som det like godt kan tenkes å befinne seg ulike subkulturer som skjærer på tvers av organisasjonen. Dette kan vi undersøke ved å kjøre multivariate analyser med de fire dimensjonene som avhengige variabler, og først med kun de organisatoriske forhold som uavhengige. Det er gjort i tabell 7.6.

Tabell 7.6: Fire regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Ulike rolledimensjoner. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01
 Variasjonsbredde = 0-4. N=311. Høyeste VIF-verdi = 3,0

	Autonomi før vedtak (4=stor autonomi)	Aktivitet før vedtak (4=stor aktivitet)	Autonomi etter vedtak (4= stor autonomi)	Aktivitet etter vedtak (4=stor aktivitet)
Konstant	3,18** (8,49)	1,41** (3,18)	0,92 (1,86)	1,85** (2,69)
Kommunestørrelse	0,0000020 (0,82)	-0,0000036 (-1,30)	-0,0000018 (-0,57)	0,0000047 (1,09)
Antall partier i kommunestyre	-0,013 (-0,23)	-0,015 (-0,22)	-0,002 (-0,02)	-0,19 (-1,81)
Politisk stabilitet	-0,008 (-0,25)	0,003 (0,06)	-0,08 (-0,91)	0,055 (0,89)
Inntekt per capita	0,0000016 (0,68)	-0,0000068** (-2,61)	-0,0000022 (-0,76)	-0,0000012 (-0,29)
Organiseringsprinsipp (1=resultatmodell)	-0,25 (-1,59)	0,14 (0,76)	0,48* (2,35)	0,068 (0,24)
R2-justert	-0,004	0,021	0,022	-0,002
F-verdi	0,72	2,32*	2,38*	0,85

Slik de ulike karakteristika ved kommunene (indre kontekst) er målt her, er det umulig å se noe tegn til klare forskjeller mellom ulike kommunetyper på disse fire dimensjonene. To av ligningene er svakt signifikante, og bare to av de enkelte variabler har en signifikant effekt (inntekt per capita og organiseringsprinsipp). Det kan tolkes som at det er en svak tendens til at byråkrater i kommuner med god økonomi er noe mindre aktive enn dem i kommuner med dårligere økonomi. Vi ser også at ledere innenfor en resultatmodell opplever seg friere i etterkant av politiske vedtak enn sine kolleger i de mer tradisjonelle organisasjonsmodellene. Effektene er likevel så få og så svake, samt ligningenenes forklaringskraft så liten at konklusjonen må bli at det ikke er noen forskjeller mellom kommunetyper.

Neste skritt er da å se om det er noen subkulturer som følger mer individuelle dimensjoner. Også dette kan undersøkes i en multivariat analyse, og det er gjort i tabell 7.7.

Tabell 7.7: Fire regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Ulike rolledimensjoner. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01
 Variasjonsbredde = 0-4. N=311. Høyeste VIF-verdi = 2,25

	Autonomi før vedtak (4=stor autonomi)	Aktivitet før vedtak (4=stor aktivitet)	Autonomi etter vedtak (4= stor autonomi)	Aktivitet etter vedtak (4=stor aktivitet)
Konstant	2,96** (10,19)	1,80** (5,41)	1,31** (3,39)	1,80** (3,45)
SOSIAL BIOGRAFI				
Kjønn	0,047 (0,62)	0,01 (0,13)	-0,03 (-0,26)	-0,20 (-1,43)
Alder	-0,003 (-0,82)	0,001 (0,15)	-0,006 (-1,04)	-0,023** (-3,04)
Utdanningsnivå	0,061 (1,44)	-0,13** (-2,74)	-0,04 (-0,64)	0,04 (0,52)
Politisk erfaring	-0,08 (-1,03)	0,07 (0,81)	-0,057 (-0,65)	0,28* (2,00)
Erfaring privat sektor	0,02 (0,29)	0,12 (1,38)	-0,01 (-0,12)	0,18 (1,31)
ORGANISA- TORISK BIOGRAFI				
Arbeidsfelt: administrasjon	-0,20 (1,84)	-0,17 (-1,37)	0,03 (0,23)	-0,07 (-0,36)
Arbeidsfelt: helse/sosial	-0,21* (2,26)	0,12 (1,11)	0,17 (1,40)	0,26 (1,54)
Arbeidsfelt: skole/barnehage	-0,06 (-0,50)	0,35** (2,71)	0,13 (0,85)	0,27 (1,31)
Arbeidsfelt: næring/landbruk	0,08 (0,81)	-0,43** (-3,86)	-0,31* (2,40)	-0,39* (2,27)
Arbeidsfelt: teknisk	-0,05 (-0,62)	-0,09 (-0,97)	0,04 (0,38)	0,04 (0,27)
Arbeidsfelt: kultur	0,15 (1,52)	-0,05 (-0,38)	-0,16 (-1,12)	-0,06 (-0,30)
Ansiennitet	0,008 (1,50)	-0,007 (-1,13)	-0,001 (-0,18)	-0,013 (1,27)
Stillingsnivå	0,10 (1,86)	-0,15** (2,50)	-0,18** (2,51)	-0,25** (-2,61)
R2-justert	0,048	0,136	0,042	0,086
F-verdi	2,19**	4,67**	2,02*	3,20**

Ligningene har svak forklaringskraft, og forklarer bare mellom 4 og 14% av den totale variasjonen. Nå var heller ikke variasjonen stor, så noe voldsom forklaringskraft kunne heller ikke ventes. Igjen understreker heller dette at vi står overfor en nokså generell kultur på tvers av kommuner. To forhold stikker seg likevel ut, nemlig stillingsnivå og arbeidsområde. Det er tegn til at jo høyere opp man kommer i det kommunale hierarki desto mindre villig blir man til å tilpasse informasjon til den politiske situasjonen (kun signifikant på 8%-nivå), man blir mindre villig til å opptre aktivt og overtalende overfor politikerne, man blir mindre villig til å justere politiske vedtak etter at de er fattet og man blir mindre villig til å kritisere politiske vedtak etter at de er fattet. Kort sagt: Det virker som om man blir mer forsiktig og passiv overfor det politiske nivå etter som man stiger oppover i stillingsnivåene. Vi kan se konturene av noe som kan ligne på en slags nivåkultur, knyttet til hvor sentralt man er plassert i det kommunale administrative hierarkiet. Samtidig er det tendenser til at det er dannet subkulturer innenfor ulike arbeidsområder. Om dette skyldes arbeidsområdets egenart eller den spesielle utdanningsbakgrunn som ledere i de ulike sektor har (Jacobsen 1996a), er vanskelig å

bestemme ut fra data. Autonomi før vedtak står noe svakere i helse- og sosialsektoren, aktivitet før vedtak sterkere i skolesektoren, mens nærings- og landbrukssektoren peker seg ut ved å være betydelig mindre aktive både før og etter politiske vedtak, samt at ledere i denne sektoren opptrer mer lojalt/mindre autonomt når politiske vedtak er fattet. Totalt sett er det stillingsnivå og det om man arbeider med næring/landbruk som i hovedsak har noen betydning.

7.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Politisk tillit til administrasjonen

Studier av så komplekse fenomener som tillit, kan selvfølgelig bare ta opp noen dimensjoner ved fenomenet. Empirisk er det arbeidet mye med å utvikle måleapparater for å måle tillit i organisasjoner (Cummings & Bromiley 1996), samt generell tillit til politiske institusjoner i befolkningen (Rose & Pettersen 1999), men så vidt meg bekjent ikke noe som skal måle tillit mellom politikere og administratorer. I tråd med diskusjonen i forrige avsnitt forsøker denne undersøkelsen å måle hvordan politikerne opplever sin egen administrasjon langs de fire rolledimensjonene som ble diskutert. Generelt ble det i forrige avsnitt skilt mellom atferd før og etter politiske vedtak, mens vi innenfor dette igjen skilte mellom grad av autonomi og grad av aktivitet. Politikernes opplevelse av hvor autonomt administrasjonen opptrer før et vedtak, og dermed hvor mye de kan stole på den informasjonen de får, ble målt gjennom følgende spørsmål:

- 1) Hvor ofte føler du at administrasjonen skjuler viktig informasjon?
- 2) Hvor ofte føler du at administrasjonen ikke presenterer all informasjon du trenger for å fatte gode vedtak?
- 3) Jeg stoler på den informasjonen administrasjonen gir oss.
- 4) Administrasjonen bryr seg lite om de signaler politikerne gir når de utarbeider sine saksforberedelser.
- 5) Hvor ofte opplever du at administrasjonen presenterer informasjon om ett forslag til vedtak, selv om de vet at politikerne ønsker flere alternativer?

Disse fem spørsmålene går direkte på i hvor stor grad politikerne føler at de har tillit til administrasjonens intensjoner, det vil si om politikerne føler at administrasjonen forsøker å manipulere dem. Svaralternativene på de to første spørsmål over var fra "aldri" (0) til "svært ofte" (4), mens det på de tre siste var fra "helt enig" (0) til helt uenig (4).

Tabell 7.8: Politikernes svar på fem spørsmål om tillit til informasjon. Kun tall for 2000. Prosent. N=531-534

	Aldri/helt uenig	Sjelden/Uenig	Av og til/verken enig eller uenig	Ofte/enig	Svært ofte/helt enig
Adm. skjuler informasjon	12	43	31	10	4
Adm. presenterer ikke all relevant informasjon	5	39	39	13	4
Stoler på adm. informasjon	2	10	22	57	9
Adm. bryr seg lite om politiske signaler	12	38	29	17	3
Adm. fremmer bare ett forslag	5	29	38	19	9

Generelt virker det som om den politiske tilliten til administrasjonens informasjon er stor. Godt over halvparten mener at administrasjonen sjelden eller aldri skjuler informasjon, mens 44% mener at administrasjonen sjelden eller aldri lar være å presentere all relevant informasjon. Nesten 2/3 av politikerne svarer at de stoler på administrasjonens informasjon,

mens 40% er uenig i påstanden om at administrasjonen bryr seg lite om politiske signaler. Og en god tredjedel mener at administrasjonen bare fremmer ett forslag til vedtak selv om de vet at politikerne ønsker flere. Beregner vi også inn de med et ”nøytralt” svar, blir det en svært liten gruppe politikere som kan sies å ha mistillit til administrasjonen. Likevel er det en til dels betydelig variasjon i svarene.

Den andre dimensjonen knyttet til tillit – om det oppleves slik at administrasjonen opptrer uten å ta særlig hensyn til politikere når politiske vedtak er fattet – ble forsøkt målt gjennom et sett spørsmål der politikerne kunne svare fra ”Aldri” (0) til ”svært ofte” (4):

- a) Hvor ofte opplever du at administrasjonen trenerer saker de ikke liker?
- b) Hvor ofte føler du at administrasjonen bevisst endrer innholdet i politiske vedtak når vedtaket skal iverksettes.
- c) Hvor ofte føler du at administrasjonen arbeider aktivt for å få omgjort politiske vedtak de ikke liker?

Samt en påstand der politikerne kunne svare fra ”helt uenig” (0) til ”helt enig” (4):

- d) Administrasjonen i vår kommune iverksetter lojalt de vedtak politikerne har fattet.

Tabell 7.9: Politikernes svar på fire spørsmål om tillit til implementering. Kun tall for 2000. Prosent. N=531-534

	Aldri/helt uenig	Sjelden/Uenig	Av og til/verken enig eller uenig	Ofte/enig	Svært ofte/helt enig
Adm. trenerer saker	8	38	37	12	5
Adm endrer bevisst innhold i vedtak	29	47	19	4	2
Adm arbeider aktivt for å omgjøre vedtak	18	46	26	8	2
Adm iverksetter politiske vedtak lojalt	1	7	21	60	11

Igjen er det klare tendenser i materialet, og det er også til at politikerne har tillit til administrasjonens opptreden når vedtak skal settes ut i livet. Godt over to tredjedeler av politikerne mener at administrasjonen ikke arbeider aktivt for å endre politiske vedtak etter at de er fattet, og at administrasjonen dermed iverksetter vedtak lojalt. Det er en noe større uenighet når det gjelder hvorvidt administrasjonen trenerer saker, men igjen plasserer det seg flere politikere på den positive enn på den negative siden.

I tillegg ville jeg også få fram politikernes oppfatning av at administrasjonen opptrer (rolleatferd) og spesielt om de føler at administrasjonen spiller et ”politisk spill” – ble forsøkt målt gjennom et sett spørsmål der politikerne kunne svare fra ”Aldri” (0) til ”svært ofte” (4):

- a) Hvor ofte opplever du at administrasjonen argumenterer sterkt for ett forslag til vedtak i stedet for å presentere balansert informasjon om ulike sider av saken?
- b) Hvor ofte føler du at administrasjonen driver ”lobbyvirksomhet” for å få igjennom de vedtak de ønsker seg?
- c) Hvor ofte opplever du at administrasjonen går i allianse med enkelte politikere for å være sikre på at de får igjennom ”sitt” forslag?
- d) Hvor ofte opplever du at administrasjonen danner en elite sammen med de mest sentrale politikerne?

Tabell 7.10: Politikernes svar på fire spørsmål om administrasjonens atferd. Kun tall for 2000. Prosent. N=531-534

	Aldri/helt uenig	Sjelden/Uenig	Av og til/verken enig eller uenig	Ofte/enig	Svært ofte/helt enig
Adm argumenter kun for ett forslag	2	27	40	23	8
Adm driver lobbyvirksomhet	15	46	27	9	2
Adm inngår allianser med politikere	23	38	29	8	2
Adm danner en elite med de mest sentrale politikere	15	33	30	15	7

Igjen plasserer de fleste seg på det vi kan kalle den ”positive” siden, det vil si at de ikke synes at administrasjonen inngår i det politiske spill. Unntaket her er det første spørsmålet (argumenterer sterkt for kun ett forslag), der politikerne sprer seg nokså likt på begge sider. Ellers er det omtrent 2/3 som mener at administrasjonen ikke driver noen lobbyvirksomhet eller noen alliansedannelse. Det er også et klart flertall som mener at administrasjonen heller ikke danner noen elite med de mest sentrale politikerne. Men igjen: Det er en betydelig variasjon også i dette svaret, noe som tyder på at vi ikke har med en homogen politisk enhet å gjøre.

De enkelte spørsmål ble underkastet en faktoranalyse som alle ga klare og entydige løsninger (se vedlegg 44). Det vi står igjen med er tre summative skalaer som alle omhandler politikernes oppfatning av administrasjonens virke. Den først skalaen går på tillit til den informasjon administrasjonen fremmer, den andre på tillit til at administrasjonen iverksetter politiske vedtak lojalt, og den siste oppfatningen av hvorvidt administrasjonen er involvert i det politiske spillet. Alle disse tre skalaene ble standardisert (dividert med antall spørsmål som inngår i den enkelte indeks) slik at de har samme variasjonsbredde (fra 0 til 4). Høy verdi indikerer høy tillit til informasjon, høy tillit til implementering og oppfatning av at administrasjonen i liten grad driver med en politisk aktivitet. Deskriptiv statistikk for de tre indeksene er gitt i vedlegg 45.

For alle politikerne samlet sett er tilliten til administrasjonen høy. Gjennomsnittsscorene for alle de tre indeksene plasserer seg godt over tallverdien 2 (se vedlegg 45), noe som symboliserer at politikerne plasserer seg fra nøytral til høy tillit. Ser vi først på om det er kommunevise forskjeller i dette, nyanseres bildet noe (se vedlegg 46). Det skiller seg klart ut enkeltkommuner i utvalget der den politiske tilliten er betydelig lavere enn i andre kommuner. De tre kommunene Søgne, Bygland og Lillesand karakteriseres ved samlet sett den laveste politiske tilliten, mens Åmli, Birkeland, Åseral og Bykle plasserer seg på den andre enden av skalaen. Likevel rokker dette i liten grad ved den konklusjonen som er trukket for alle kommunene under ett. Med unntak av to kommuner (Søgne og Bygland) så ligger gjennomsnittet på alle de tre indeksene på tallverdien 2 eller høyere, noe som tilsier at man i utgangspunktet er relativt nøytral (verken tillit eller mistillit). De aller fleste kommunene ligger klart på den positive siden, det vil si på tallverdier høyere enn 2. Dette kan vi få en enda klarere indikasjon på ved å konstruere en ”total tillitsskala” i tråd med Gambetta (1988b:218) som uttrykker det som følger:

”(...) trust is better seen as a threshold point, located on a probabilistic distribution of more general expectations, which can take number of values suspended between complete distrust (0) and complete trust (1), and which is centered around a midpoint (0.50) of uncertainty.”

Når de tre indeksene som er benyttet her slås sammen til en ”tillitsindeks” og standardiseres slik at den varierer mellom 0 og 1, får vi en indeks med meget god intern konsistens (Chronbach’s alpha=0,82). Analyserer vi denne indeksen for hver av de enkelte kommunene

viser det seg at bare en kommune – Bygland – scorer lavere enn midtpunktet (usikkerhet), mens de fleste scorer høyere (se vedlegg 47). Man bør også merke seg at det i den eneste kommunen som plasserer seg mot mistillit, så er det et lite antall enheter og det største standardavviket av samtlige kommuner. Det siste tyder på at det er en eller noen få personer i den kommunen som trekker gjennomsnittet betydelig ned. Hva forskjellene mellom enkeltkommuner kan skyldes er ikke mulig å få belyst gjennom denne undersøkelsens data, men det mest sentrale her er at analyser av enkeltkommuner støtter opp under konklusjonen for kommunene generelt, nemlig et fravær av politisk mistillit, og et stort innslag av politisk tillit til administrasjonen.

Neste skritt i analysen var å undersøke hvorvidt man kunne forklare noen forskjeller i tillit ut i fra forskjeller mellom kommunene, i den forståelsen at politikere i ulike typer kommuner ville utvise ulik tillit til administrasjonen.

Tabell 7.11: Tre regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Politisk tillit til administrasjonen og opplevelse av politisk spill. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. N=311. Høyeste VIF-verdi = 2,9

	Tillit til informasjon (4=høy tillit)	Tillit til iverksetting (4=høy tillit)	Opplevelse av politisk spill (4=intet spill)
Konstant	1,30** (3,14)	1,34** (3,30)	1,69** (3,71)
Kommunestørrelse	-0,000047* (-1,95)	-0,0000080** (3,36)	-0,0000038 (-1,41)
Inntekt per capita	0,000073** (2,97)	0,000064** (2,64)	0,0000054* (1,96)
Antall partier i kommunestyre	0,124* (2,09)	0,18** (3,07)	0,08 (1,21)
Politisk konsentrasjon	0,008 (1,41)	0,01 (1,82)	0,008 (1,32)
Politisk stabilitet	-0,02 (-0,49)	-0,03 (-0,86)	-0,02 (-0,54)
Organiseringsprinsipp (1=resultatmodell)	-0,10 (-0,68)	-0,11 (-0,75)	-0,16 (-0,99)
R2-justert	0,015	0,025	0,006
F-verdi	2,36*	3,33**	1,50

Forklaringskraften til disse ligningene er ikke stor, men det er likevel klare tendenser til at den politiske tilliten avtar med økende kommunestørrelse, og øker med inntekter og antall partier i kommunestyret. Neste skritt er å undersøke hvorvidt den politiske tilliten varierer etter sosial, politisk og organisatorisk biografi for de enkelte politikere i undersøkelsen.

Tabell 7.12. Resultater fra tre regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabler: Politikernes tillit til administrasjonen og opplevelse av politisk spill. Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. (m) = missingverdi erstattet med gjennomsnitt. Variasjonsbredde avhengig variabler = 0-4

	Tillit til informasjon (4=høy tillit)	Tillit til iverksetting (4=høy tillit)	Opplevelse av politisk spill (4=intet spill)
KONSTANT	1,49** (5,77)	2,03** (7,62)	1,88** (6,49)
Sosial og politisk biografi			
Kjønn (1=mann)	0,01 (0,13)	0,00 (0,00)	-0,12 (-1,43)
Alder (m)	0,001 (0,34)	0,002 (0,63)	-0,001 (-0,20)
Utdanning (m)	0,075** (2,97)	0,043 (1,67)	0,05 (1,63)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	0,24* (2,31)	0,22* (2,03)	0,12 (1,04)
Erfaring fra kommune (1=ja)	0,18 (1,71)	0,17 (1,62)	0,14 (1,18)
Medlem SV	0,23 (0,89)	0,28 (1,03)	0,19 (0,64)
Medlem AP	0,27 (1,72)	0,27 (1,66)	0,31 (1,73)
Medlem SP	0,26 (1,49)	0,19 (1,09)	0,25 (1,29)
Medlem KRF	0,34* (2,15)	0,32* (1,97)	0,49** (2,80)
Medlem V	0,21 (1,06)	0,17 (0,81)	-0,01 (-0,03)
Medlem H	0,12 (0,73)	0,14 (0,81)	0,29 (1,62)
Medlem FRP	-0,25 (1,35)	-0,12 (-0,60)	-0,10 (-0,48)
Organisatorisk biografi			
Medlem styrende koalisjon (1=ja)	0,06 (1,76)	0,02 (0,47)	0,03 (0,81)
Ordfører/vara (1=ja)	0,26 (1,67)	0,28 (1,73)	0,38* (2,20)
Leder hovedutvalg (1=ja)	0,16 (1,91)	0,13 (1,45)	0,24** (2,56)
Medlem formannskap (1=ja)	0,23** (3,33)	0,11 (1,48)	0,16* (1,99)
Sto på kumulert plass (1=ja)	-0,01 (-0,16)	0,004 (0,05)	-0,03 (-0,32)
Første periode (0) eller flere (1)	0,13 (1,69)	0,08 (1,02)	0,13 (1,60)
Antall år i parti (m)	0,005 (1,30)	0,002 (0,61)	0,006 (1,37)
% frikjøpt (m)	0,003 (1,26)	0,003 (1,06)	0,003 (1,02)
Interaksjon med administrasjonen	-0,14** (-3,69)	-0,16** (-4,03)	-0,17** (-4,14)
R2-justert	0,145	0,067	0,116
F-verdi	4,98**	2,69**	4,08**
Høyeste VIF-verdi	4,9	4,8	4,9

I denne analysen benyttes de enkelte indikatorer på politisk sentralitet, nettopp fordi det er interessant å få vite noe om eventuelt forskjellige effekter av ulike forhold knyttet til sentralitet. Når beregningene gjentas med den samlede indeksen for sentralitet i stedet for de enkelte delelementer som inngår i indeksen blir sentralitetsindeksen signifikant positiv på 1%-nivå eller lavere i alle tre ligningene, også i ligningen som tar for seg tillit til implementeringen. Dette kan tyde på at sentralitet mer er et kumulativt fenomen, enn noe som kan måles med flere indikasjonene hver for seg. Totalt synker den forklarte variansen med 1-2 prosentpoeng når sentralitetsindeksen innføres, men samtlige F-verdier styrkes, noe som tyder at ligningene likevel "passer" bedre til data.

7.5 Drøfting

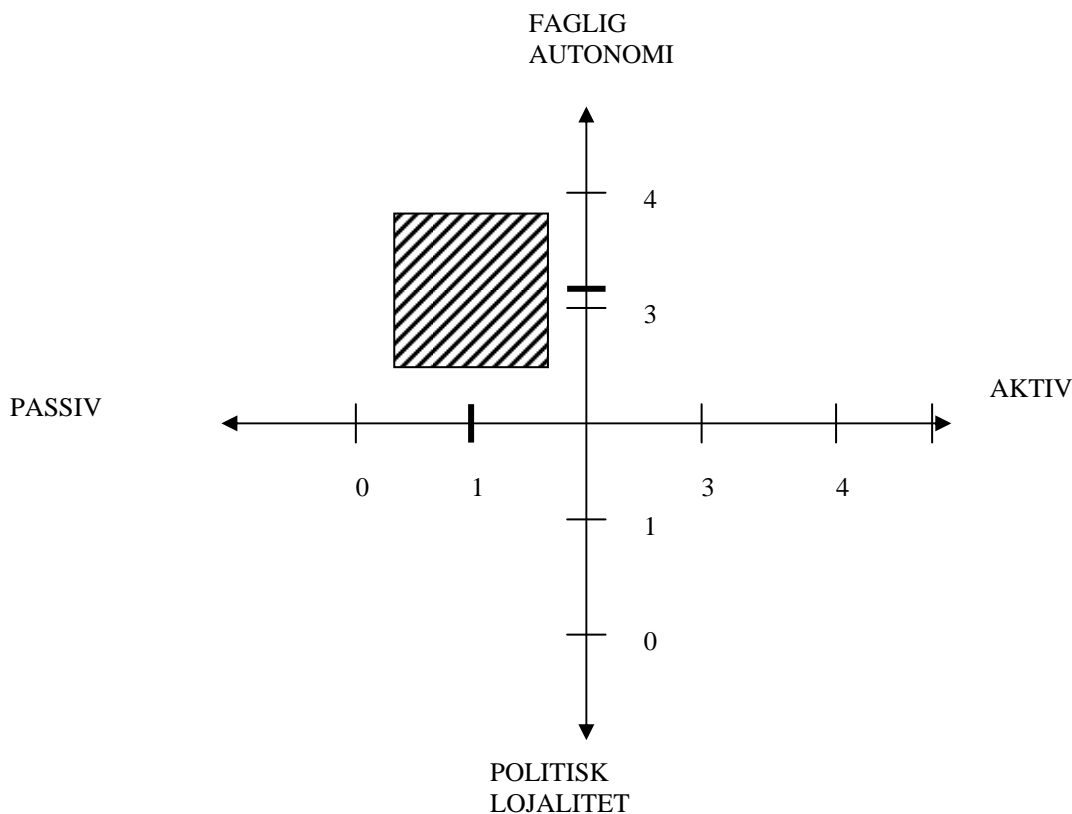
Det autonome byråkrati som ikke tar hensyn til politiske signaler og ønsker, og som benytter sin overlegne informasjon, kunnskap og mulighet for å argumentere for sin sak, har vært et skrekkebilde for mange. Svava (2001:179) uttrykker det på følgende måte:

"Bureaucratic autonomy is feared by critics of the administrative state, who argue that administrators are self-controlling and advance agency interests rather than the public interest."

En slik oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon ligger bak mye av den økonomiske teorien om byråkratiet, basert på et byråkrati som maksimerer økonomiske egeninteresser (Niskanen 1971 & 1973; Mueller 1989; Wintrobe 1997). Dette kapittelet har forsøkt å kaste lys over det kommunale byråkratiets autonomi overfor det politiske nivå, og hvor aktivt de eventuelt spiller denne rollen.

Innledningsvis ble det trukket opp fire generelle roller som deretter ble skilet etter hva slags rolle administrasjonen spilte før og etter at politiske vedtak var fattet. Hvilken av de fire idealtypene er det som dominerer i de norske kommunene? Dette kan vi få en indikasjon på ved å plassere de empiriske funnene i de figurene som ble beskrevet tidligere. Siden det ikke er noen særlig variasjon mellom kommuner eller grupper internt i kommunene, kan vi bare benytte gjennomsnittet for alle respondentene under ett. Hvis vi først ser på hva administratorene mener er korrekt atferd *før* politiske vedtak, plasserer gruppen seg som en relativt homogen enhet som vist i figur 7.4.

Figur 7.4: Fire idealtypiske rolledefinisjoner knyttet til atferd før politiske vedtak er fattet. Tykke streker antyder gjennomsnittsscore på de to dimensjonene. Skravert felt = gjennomsnitt pluss/minus ett standardavvik.

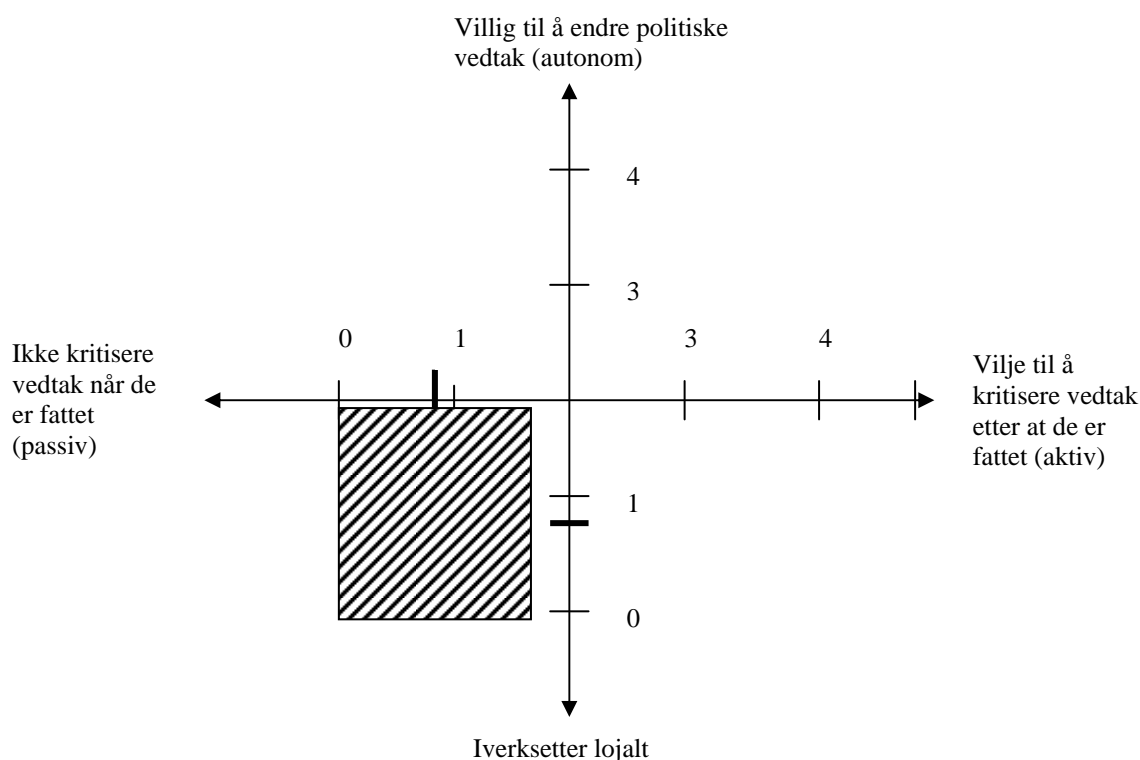


De aller fleste, plasserer seg trygt innefor den idealtypen rolle som jeg kalte for ”Den klassiske byråkraten”, en rolle som ligger tett opp til det Weberianske idealet knyttet til faglig uavhengighet og en relativt avventende og ”passiv” holdning overfor politikerne. Ser man på figuren over viser de korte, tykke strekene respondentenes gjennomsnittsscore på de to dimensjonene. Hvis man tar pluss/minus ett standardavvik danner det seg en firkant, som i denne figuren er fylt. Innenfor denne lille firkanten finner vi 87% av respondentene, noe som

må sies å være et overveldende flertall. Man skal fremme all informasjon, samtidig som man også skal vokte seg vel for å bli trukket inn i ”politics” eller det ”politiske spillet”.

Hvis vi går videre og fokuserer på normer knyttet til hvordan man bør forholde seg til vedtak *etter* at vedtak er fattet, kan resultatene oppsummeres i figur 7.5.

Figur 7.5: Fire idealtypiske rolledefinisjoner knyttet til atferd etter at politiske vedtak er fattet. Tykke streker antyder gjennomsnittsscore på de to dimensjonene. Skravert felt = gjennomsnitt pluss/minus ett standardavvik.

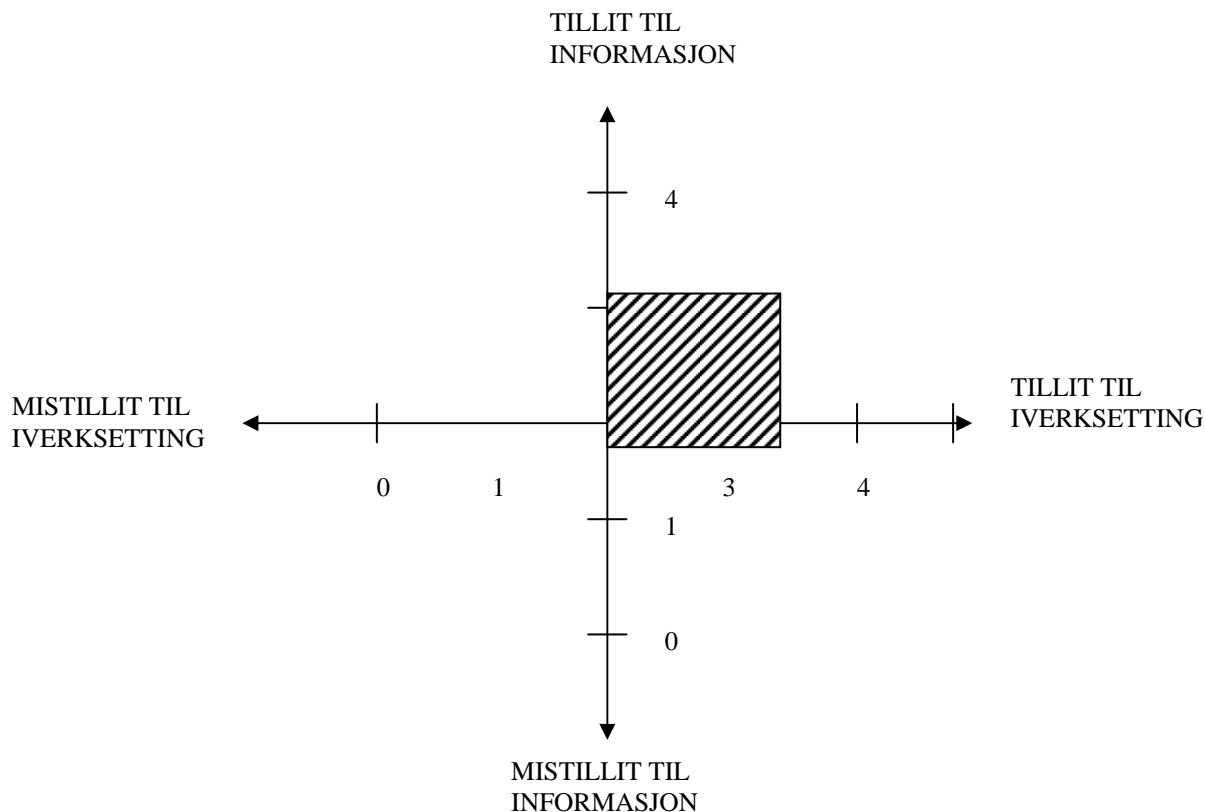


Så godt som alle plasserer seg selv i ruten som jeg beskrev som den ”lojale byråkrat”, noe som illustreres godt i figuren over. Innenfor det skraverte feltet finner vi igjen alle de som plasserer seg ett standardavvik fra gjennomsnittet (85% av respondentene).

På aggregert nivå ser vi altså ikke konturene av en rolle, men av to ulike. Før politiske vedtak står man på sin faglige uavhengighet, og presenterer all informasjon til politisk nivå, uansett om det er ønskelig for en politisk majoritet – eller andre, for den saks skyld. Etter vedtak vektlegger man, i alle fall som ideal, at man skal iverksette så lojalt som overhodet mulig og ikke kritisere politiske vedtak, i alle fall ikke utenfor organisasjonen. Dette er i alle fall hva administratorene sier.

Spør vi politikerne om hvordan de oppfatter administrasjonen, stemmer det generelle bildet som presenteres av politikerne godt med det administrasjonen fremstilte av seg selv. De to første elementene gjaldt politikerne tillit til den informasjonen de fikk av administrasjonen, og at administrasjonen iverksatte politiske vedtak lojalt. Disse to dimensjonene kan fremstilles grafisk, slik vi gjorde med de administrative rolledefinisjonene.

Figur 7.6: Grafisk framstilling av politikernes tillit til administrasjonen langs to dimensjoner. Gjennomsnitt tillit til informasjon = 2,4 (STD=0,7), gjennomsnitt tillit til iverksetting 2,7 (STD (0,7). Skravert felt = gjennomsnitt pluss/minus ett standardavvik.



Tilliten til både informasjonen som mottas og til at vedtak blir lojalt iverksatt må sies å være stor. Spesielt stor er den når det gjelder tillit til at vedtak blir lojalt iverksatt. 70% av politikerne befinner seg innenfor den skraverte firkanten. Sett under ett må hovedkonklusjonen ut fra funnene i dette kapittelet være at kommunepolitikere i stor grad har tillit til sin administrasjon. Det er i alle fall ingen tegn til en allment utbredt mistillit. Analysen av de enkelte kommuner rokker bare i liten grad ved dette generelle bildet. Når det gjelder administratorenes rolledefinisjoner finnes ingen signifikante forskjeller mellom enkeltkommuner, og svært få forskjeller mellom kommuner med fellestrekk knyttet til størrelse, økonomi, politisk struktur, og lignende. Politikernes oppfatninger støtter i stor grad opp under administrasjonens egne rolledefinisjon, selv om det blant politikerne finnes flere nyanser og større variasjon mellom kommuner. Det sentrale for første del av drøftingen er likevel at det ikke er politisk mistillit i noen av de undersøkte kommunene (med ett mulig unntak), noe som tyder på at administrasjonen faktisk opptrer slik politikerne ønsker og forventer. At politikerne støtter opp under denne egenpresentasjonen av den administrative kultur, tyder på at vi her ikke bare har avdekket såkalte "påtatte teorier", men også "bruksteorier" (Argyris & Schon 1978). Nå er det ingenting som tyder på at politikerne har "blind tillit" til administrasjonen. Ser vi på figuren over ser vi at de aller fleste politikere ligger på det vi kan kalle den "positive siden" av tillitsskalaen, både når det gjelder tillit til informasjon (ex-ante) og tillit til iverksetting (ex-post). Politikere har en generell tillit til administrasjonen, men det er ikke snakk om det Gambetta (op.cit.) kaller "blind tillit". Blind tillit er å ha full tillit til en annen aktør, uansett hva slags informasjon man får om det motsatte. En slik fullstendig tillit vil i følge Gambetta (op.cit.:219) faktisk kunne fungere som et "incentive to deception". På den annen side må en viss grad av tillit – teknisk definert som

å ligge over midtpunktet på 0,50 – for at et fornuftig samarbeid skal kunne fungere. Og det er akkurat det den gjør i denne undersøkelsen.

I diskusjonen om de ulike og muligens konflikterende krav som en offentlig administrator kan stå overfor i sitt forhold til politikere, har dette skillet mellom hvordan man forholder seg før og etter politiske vedtak vært forbløffende lite diskutert. I stedet for å snakke om hvordan ulike roller kan balanseres for å håndtere rollekonflikter, åpner data i denne undersøkelsen for at administrative roller kan *dekobles*. Denne formen for dekobling har lite med Brunssons (1989) ide om dekobling som hykling å gjøre. Her er det snakk om at ulike roller kobles fra hverandre langs en tidsakse, her knyttet til før og etter politiske vedtak. Ideen er tettere koblet til Cyert & Marchs (1992:166) tanke om sekvensiell oppmerksomhet mot mål, der eventuelle konflikter forsøkes løst ved å koble dem fra hverandre i tid. Først gjør man en ting, så gjør man en annen ting på et senere tidspunkt. En slik dekobling vil nok være enklere å leve med i praksis enn en konstant avveining av om man skal velge autonomi eller lojalitet for eksempel fra sak til sak.

På sporet av en kommunal forvaltningskultur?

De aller fleste administratorer plasserer seg trygt innefor den idealtypen rolle som jeg kalte for "Den klassiske byråkraten" før politiske vedtak skal fattes, en rolle som ligger tett opp til det Weberianske idealet. Dette betyr ikke at man opptre fullstendig passiv, eller at man er helt fremmed for å tilpasse informasjon til politisk nivå. Likevel er det helt klart at de aller fleste administratorer mener at man skal opptre faglig autonomt og tilbakeholdent overfor det politiske nivået. Skulle vi kalle den kommunale forvaltningskulturen for noe nytt, måtte det være "den forsiktige klassiske byråkrat". Det er ikke den perfekte autonome byråkraten vi ser bildet av, den som alltid presenterer all informasjon uten hensyn til hva som skjer på politisk nivå. Heller er det slik at man som regel gjør det, men at man er åpen for unntak. Man er heller ikke helt fremmed for å ta kontakt med politisk nivå, og jobbe aktivt for å få fram enkelte saker, men det er tydeligvis noe man ikke mener skal være normen. Enda mer forsiktig er man når det kommer til å endre på politiske vedtak når de er vedtatt, og til å gå åpen ut med kritikk av de samme vedtakene. Men igjen er det ingen absolutter. Åpningen er der for at det kan gjøres i noen tilfeller.

Denne beskrivelsen minner ganske mye om det Mouritzen & Svava (2002) kaller for "kompetent nøytralitet", og som de beskriver som en dominerende rolle i de kommunene de har studert i flere europeiske land og USA. Beskrivelsen i dette kapittelet føyer seg pent i denne konklusjonen. I korte trekk er "kompetent nøytralitet" knyttet til at man ikke tar partipolitiske standpunkter i administrasjonen. Nøytraliteten går på at man ikke retter seg direkte etter hva kun ett politisk parti befaler eller sier. Det er her begrepet "kompetent" kommer inn. I tilfeller der det er strid mellom det faglige og det politiske, vil administrasjonen så godt som alltid stå på sitt faglige synspunkt, selv om det blir mislikt av den politiske ledelsen. Dette er et ideal som ikke bare står sterkt i de studerte kommunene, men også i det norske samfunnet. I debatten om endring av grunnlovens §100 om ytringsfrihet sto avgrensingen av en ansatts legitime rett til å kritisere sin overordnede. I St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 108) sies det følgende (min understreking):

"I vårt samfunn legger vi stor vekt på kontradiksjon før beslutninger fattes og som en løpende samfunnsmessig prosess. Fakta skal på bordet, ulike vinklinger presenteres og meninger brytes. (...) det er nok av eksempler på at gale beslutninger er truffet fordi strukturene og klimaet i en virksomhet ikke innbød til kontradiksjon."

Her gjøres det klart at dette er et samfunnsmessig ideal, ikke et ideal knyttet til en spesiell organisasjon eller til en spesiell type organisasjoner (selv om det sies at retten til kontradiksjon bør være større i offentlige organisasjoner enn i private, fordi offentlige organisasjoner i større grad skal avspeile demokratiske verdier).

I etterkant av at politiske vedtak er fattet, skifter imidlertid rolleoppfatningen mer i retning av det som er kalt ”Den lojale byråkrat”. Når politiske vedtak er fattet – eller politiske utspill er bestemt – styrkes kravet om lojalitet og uavhengighetsidealet tones ned. Dette idealet kommer klart fram i en drøfting av forholdet mellom politisk ledelse og embetsverket i Innst. S. nr. 175 (2000-2001) der det sies (s.3):

”For det andre er det forventninger om at embetsverket skal legge fram sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelige de måtte være for statsråden. Samtidig skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådens intensjoner og beslutninger, både ved forberedelse av politiske utspill og ved iverksetting av politikken, selv om de skulle være faglig uenige i tiltaket.”

Dette idealet, her formulert på sentralt nivå, ser også ut til å stå sterkt på kommunalt nivå, noe som kan styrke argumentet om at det her er snakk om en generell forvaltningskultur, ikke en kultur som er spesifikk for ett forvaltningsnivå.

I samtlige kommuner definerer administrasjonen seg selv innenfor den rollen vi kalte den ”klassisk byråkratiske” før vedtak fattes, og innenfor den rollen som kan kalles ”den lojale byråkraten” etter vedtak. Dette gir noen interessante aspekter på begrepet organisasjonskultur. I innledningskapittelet ble det trukket fram flere ulike nyanser knyttet til begrepet. Det ene er å nyansere hvorvidt vi her snakker om en enhetlig eller en fragmentert kultur (Martin 1992). Dette kan kobles med at kultur kan ses på ulike nivåer, alt etter hvor mange ulike enheter som inngår i en gruppe som deler en felles kultur (Hofstede 1991). Det interessante i denne studien er at vi ikke finner noen tegn til at det vi har avdekket er noe vi kan kalle ”organisasjonskultur”. En organisasjonskultur er noe som ofte trekkes fram med noe som er spesifikt for en enkelt organisasjon (Deal & Kennedy 1982, Peters & Waterman 1982, Schein 1987), noe som ofte gir den et konkurransefortrinn fordi den har noe som er vanskelig å kopiere av andre (Pfeffer 1994, Pfeffer & Sutton 2000). Hvis det hadde vært ulike kulturer på organisasjonsnivå knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon, ville vi funnet at i alle fall noen av de 30 kommunene hadde ”stukket seg ut” fra de andre. Men det er det altså ingen som gjør.

Når flere organisasjoner innen et felt deler en kultur, kan vi heller si at kulturen tilhører feltet og ikke den enkelte organisasjonen. Den sterke likheten mellom kommunene skulle tilsi at den kulturen – de normene for opptreden overfor politisk nivå – er noe som er utviklet av kommunene i fellesskap eller av andre instanser som har mulighet for å påvirke det som skjer i feltet. Det vi ser konturene av er høyst sannsynlig en kommunal ”forvaltningskultur” som er en slags kopi av den statlige forvaltningskulturen. Idealet om den faglige autonomien, den politiske nøytraliteten og den lojale iverksettelsen er alle sentrale elementer i den kulturen som har utviklet seg på statlig nivå, mellom departement og minister (K.D. Jacobsen 1960; Læg Reid & Olsen 1978; Christensen & Læg Reid 2002a, Christensen et al 2002) står også sterkt på kommunalt nivå.

Historisk sett har diskusjonen om hvilke normer som skal regulere forholdet mellom politikk og administrasjon vært en debatt som i all hovedsak har fokusert på det nasjonale politiske og administrative nivå. På kommunalt nivå hatt man ikke hatt den samme løpende debatten om hva som er ønsket opptreden overfor politisk nivå. Heller er det snakk om en form for ”automatisk” overføring av de samme normer som legges til grunn på statlig nivå. Hvorvidt det er variasjoner i denne rolledefinisjonen mellom ansatte på statlig og på lokalt

nivå er det vanskelig å si noe så lenge vi ikke har direkte sammenlignbare data. Som jeg nevnte innledningsvis kan man på kommunalt nivå – fordi man styres av en kollegial ordning og ikke en parlamentarisk – tenkes å være enda sterkere i sin understreking av politisk nøytralitet. I et kollegialt system kan man ikke i noen tilfeller legitimere atferd med å si at ”man er lojal mot ordføreren”. Men i stor trekk ser vi da konturene av en kommunal kultur som er et avtrykk av en nasjonal kultur på dette feltet.

Og vi kan trekke det videre. Antakeligvis er dette en kultur der hovedtrekkene er de samme innenfor alle politiske systemer som legger vekt på den byråkratiske uavhengighet og nøytralitet (Cameron 2003, Mouritzen & Svava 2002). Systemer som baserer seg på det weberianske ideal om fast ansatte byråkrater vil måtte utvikle noen normer for autonomi, lojalitet og nøytralitet. I et system som det amerikanske, der toppbyråkrater ansettes ut fra politiske kriterier, vil kulturen sannsynligvis vektlegge lojalitet framfor de andre forholdene. Men det innebærer også at det er umulig for å en ny president og regjering å benytte seg av de samme personene i administrasjonen. Dette gir seg interessante utslag i mer hybride systemer, som for eksempel det finske (Mäki & Stenvall 1998). Finland har et system der politisk tjeneste er et viktig kriterium for å få en høy stilling i administrasjonen. Noen er ansatt ut fra faglige, andre ut fra politiske kriterier, eller ulike kombinasjoner av de to. Samtidig er administrasjonen fast ansatt, mens politikere skiftes ut ved valg. Dette gjør faktisk de som er politisk ansatte enda mer autonome og nøytrale enn de som ikke er politisk ansatt. Skal de overleve, må de jo akkurat gjøre det. De må vise for all verden at de nettopp er uavhengige av den politiske grupperingen som ansatte dem, slik at de også kan tjene en eventuelt ny politisk gruppering på et senere tidspunkt, etter et nytt valg. De ansatt ut fra faglige kriterier trenger ikke utvise denne synlige nøytraliteten, den ligger mer innbakt i stillingen.

Dette fanges opp av det som Christopher Hood (2000) kaller for en ”public service bargain”. Dette beskriver han som en slags form for avtale – eksplisitt eller implisitt – som (op.cit. 178):

”(...) is concerned with the entitlements and duties of the public service relative to other players in the polity, and is expressed in convention or formal law (usually a mixture of the two).”

Videre trekker han fram ulike former for slike ”avtaler” som kan finnes mellom ulike politiske systemer og ulike lands politiske kulturer. Hovedskillet går her mellom det Hood kaller ”pragmatiske” og ”systemiske” avtaler mellom politikere og administratorer. En ”systemisk” avtale er et integrert element i et lands konstitusjon, og dermed en integrert del av landets grunnleggende politiske system (for eksempel Belgia). De pragmatiske avtalene er ikke så dypt fundert i landets politiske system, men er like fullt avtaler som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon. Av spesiell interesse innenfor konteksten av denne avhandlingen er det Hood kaller en ”Schafferiansk” avtale (etter Schaffer 1973). Dette er en klassisk avtale der administrasjonen forplikter seg til å opptre med ”kompetent nøytralitet” – altså gi de beste faglige råd uten å skjele til hva politikere ønsker eller ikke – og lojalitet til skiftende politiske majoriteter. Som motytelse får administrasjonen faste stillinger, tillit fra politisk hold og man unngår å måtte ta ansvar for politiske vedtak. Det siste er det kun det politiske nivå som gjør. Som eksempler på denne typen avtale nevner Hood den klassiske Westminstermodellen (England), og vi kunne også legge til Norge og de andre skandinaviske land (muligens unntatt Finland).

Den norske kommunale forvaltningskulturen som er beskrevet i dette kapittelet faller godt sammen med det Hood kaller en pragmatisk, Schafferiansk avtale mellom politikere og administratorer. Dette er en pragmatisk avtale, det vil si en praktisk ordning for å finne fram

til en løsning som gir en viss stabilitet og forutsigbarhet i forholdet mellom politikk og administrasjon, og er kjennetegnet ved at:

“(...) public servants provide loyalty and competent service to the government of the day in exchange for trust, anonymity, merit selection, and permanent (or at least indefinite) tenure” (Hood 2000:184).

Det er i stor grad en avtale der administrasjonen forplikter seg til faglig autonomi og lojalitet til skiftende politiske majoriteter. Mot dette får de faste stillinger og det er bare i begrenset grad at det er administrasjonen som vil bli anklaget for at ”feil” vedtak blir iverksatt. Denne ”public service bargain” er altså ikke noe som skjer i den enkelte kommune, men noe som er et resultat av en historisk utviklingsprosess i landet som helhet. Data tyder da også på at det er små lokale variasjoner i denne avtalen.

Dette funnet har også implikasjoner for generell organisasjonsteori, i alle fall så lenge vi godtar at kommuner kan betraktes som formelle organisasjoner. Hvis fortolkningen over er korrekt betyr dette at den enkelte kommune bare i liten grad står fritt til å utforme sin egne, spesifikke forvaltningskultur, noe som ofte har vært en grunnleggende forutsetning i den ”gamle institusjonalismen” (Scott 2001:16-24) og i det meste av det mer ”management-inspirerte” som har vært skrevet om organisasjonskultur. Funnene i denne studien, med minimal variasjon mellom organisasjoner, støtter derimot klart opp et sentralt element i ny-institusjonalismen, nemlig at organisasjoner i stor grad ofte er klare avspeilinger av sentrale normer og verdier i omgivelsene (Meyer & Rowan 1977) og at omgivelsene dermed begrenser den enkelte organisasjons valgmuligheter (Hofstede 1991). Samtidig utvider denne studien ideen om isomorfi til også å gjelde organisasjonskultur, det vil si uskrevne lover og regler. I de nå klassiske arbeider om institusjonell isomorfi har fokuset i all hovedsak vært på strukturell isomorfi, det vil si hvordan organisasjoner tilpasser sine mer synlige elementer (strukturer, prosesser og personale) for å tilfredsstille omgivelsenes krav om å fremstå som moderne og dermed legitime (Røvik 1998). Denne studien viser også at det kan være betydelige innslag av kulturell isomorfi, nemlig at kulturer standardiseres innenfor samfunn eller felt. Hvorvidt den forvaltningskulturen som er avdekket i dette kapittelet er en nasjonal kultur, en offentlig kultur eller en mer spesifikk kommunalkultur er vanskelig å si, og ville kreve et annet undersøkelsesdesign for å kunne besvares. Det har likevel vært argumentert for at det høyst sannsynlig er snakk om en offentlig forvaltningskultur, det vil si en kultur som skjærer på tvers av ulike forvaltningsnivåer, selv om begrepene lojalitet og autonomi selvfølgelig vil måtte nyanseres ut fra hvilket nivå som studeres.

Mot en todelt forvaltningskultur?

Derfor ser vi også små variasjoner i denne rollefortolkningen. Alle inngår som en del av den samme generelle avtalen mellom politikk og administrasjon. Vel finner vi tendenser til subkulturer innenfor denne hovedkulturen, men de kan neppe kalles dramatiske. Ingen av de variablene jeg brukte for å finne variasjoner i rolledefinisjon hadde noen særlig effekt, og forklart varians var svært liten. I den grad det finnes variasjoner i denne rolleforståelsen, så skyldes det ulikt stillingsnivå eller ulike grader av sentralitet. Jo mer sentral man blir, desto sterkere blir politisk lojalitet vektlagt.

Dette kan indikere at de kulturelle normene har en noe forskjellig styrke avhengig av hvor nær en administrator befinner seg det politiske nivå. Denne utviklingen har ganske klart skjedd over lengre tid. Allerede i NOU 1975:29 (s. 16) foreslo Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen at alle kommuner oppretter en administrasjonssjef som:

”(...) kan samordne og føre tilsyn med kommunens forvaltning og som kan være rådgiver for formannskap og kommunestyre i økonomiske og andre spørsmål.”

Ved å bruke ordet ”rådgiver” var det klart at komiteen her tenkte på en person som skulle bistå det politiske nivå, og dermed ikke ha så uavhengige posisjoner som de tidligere kommunale lederne hadde hatt. Dette synet gjentas og forsterkes i en senere uttalelse fra den samme komiteen der det påpekes at (NOU 1988:38, s. 83) at:

”Rådmannen står således i skjæringspunktet mellom å være rådgiver/”sekretariat” for de politiske organer og å være bindeleddet til og leder av det administrative system.”

Den nye kommuneloven av 1993 styrker ytterligere administrasjonssjefens posisjon, og gir posisjonen et samlet administrativt ansvar for hele kommunen. Dette betyr også at eventuell delegering av oppgaver fra politisk nivå skjer kun til administrasjonssjefen. Generelt sett ser det ut som om det skjer en styrking av administrasjonssjefens posisjon, med et sterkere ansvar for total styring av kommunens virksomhet, samtidig som det er administrasjonssjefen som skal ivareta kontakten med det politiske nivå (Vabo 2002a). Slik sett får administrasjonssjefen og hans eller hennes nærmeste medarbeidere en funksjon som i større grad enn tidligere gir dem status som ”politiske sekretariater”. Hva det betyr å arbeide i et politisk sekretariat kommer klart fram i diskusjonen om lojalitetsplikt og ytringsfrihet. Dette kommer klarest fram i St.meld. nr. 26 (2003-2004), s. 110 der det eksplisitt sies:

”Offentlig ansatte, utenom ansatte som arbeider for et sekretariat underlagt politiske organer, bør ha stor ytringsfrihet når ytringen gir kunnskap til allmennheten om et spørsmål som det er naturlig at allmennheten tar stilling til, og denne kunnskapen ikke framkommer på annen måte.”

I dette ligger det en implisitt antagelse om at lojalitetsplikten må veie tyngre for dem som arbeider i skatte ”politiske sekretariater”, enn for dem som arbeider i andre deler av den offentlige forvaltning. Spørsmålet blir da hva som skal defineres som ”politisk sekretariat”. I samme Stortingsmelding (op.cit. s. 108) defineres dette som:

”(...) for eksempel (...) rådgivere og utredere i departementene og ved ambassadene, ved kommunenes øverste administrasjon.”

Som vi har sett tidligere, har rådmannen og hans/hennes stab tidligere blitt definert som det politiske sekretariat i kommunene (NOU 1988:38). Grunnene til at lojalitetsplikten skal veie tungt her er knyttet til flere forhold. Ett er at identifikasjonsfaren – det vil si at det er vanskeligere å skille mellom hvorvidt en leder uttaler seg på vegne av organisasjonen eller som privatperson, enn for en som arbeider i mer tjenesteytende organer – øker jo høyere opp i hierarkiet man kommer. Et annet er at det er mellom toppledere og den politiske ledelse av interaksjonen er sterkest (se for eksempel Christensen & Egeberg 1997), og dermed behovet for et godt samarbeidsklima og gjensidig tillit er størst. Rent praktisk kan det dermed virke som om lojalitetsplikten vil veie tyngre enn kravet om uavhengighet for ansatte i departementer, ambassader og i kommunenes sentraladministrasjon.

De effektene vi ser av stillingsnivå på tre av rolledimensjonene som er underøkt støtter opp under at det også faktisk er en sterkere vektlegging på politisk lojalitet jo høyere man kommer i det kommunale stillingshierarkiet og dermed jo tettere man kommer på det politiske nivå. Men den empiriske analysen viser ett unntak – dog ikke signifikant på mer enn 8%-nivå – at de mest sentrale faktisk vektlegger den faglige autonomien før politiske vedtak fattes

sterkest. Dette kan forklares ved at administrative ledere i kommuner og fylkeskommuner står i en annen politisk situasjon enn en administrator i sentralforvaltningen i og med at de forholder seg til et kollegialt organ og ikke en regjering. Administrasjonen er ikke ordførerens apparat, men kommunestyrets. I et kollegialt system må den administrative ledelse forholde seg til vedtak fattet av skiftende flertall, og må dermed i prinsippet forholde seg lojalt til det til en hver tid besluttende flertall. Dette vanskeliggjør en tett kobling mellom administrasjonen og en avgrenset politisk elite. Empiriske studier tyder også på at administrasjonssjefer i norske kommuner er svært tilbakeholdne med å gi politiske råd til ordføreren (Mouritzen & Svava 2002:117), og at den administrative uavhengigheten settes høyt, faktisk betydelig høyere enn i andre skandinaviske land (op.cit. 113). Dermed kan det argumenteres for at den generelle politiske organisering etter en kollegial modell presser i retning av sterkere autonomi før politiske vedtak fattes.

Helt generelt i denne studien trer som sagt konturene av det Hood (2000) kaller en "Schafferian bargain" fram. Denne typen avtale defineres av Hood (2000:183) som "groupy", noe som indikerer at den gjelder for en hel gruppe, ikke bare for noen enkeltpersoner eller -grupper. Men som Hood også påpeker, kan denne gruppebaserte avtalen være under press fra en mer markedsorientert og "management-inspirert" tenkning. Den nye typen avtaler som muligens kommer i stedet for den klassiske "Schafferianske" avtalen er det som kalles som en "managerial" avtale. Disse avtalene er mer individualistiske, det vil si der en politiker og en administrator – eller en engere krets av politikere og administratorer – kommer fram til å en spesifikk måte å opptre i forhold til hverandre på. Her er næringslivets logikk og tankemåter mer nærværende, og avtaler ses på som noe som skifter når man skifter ut personer. I den siste formen for avtaler blir politisk lojalitet sterkere vektlagt, og skillet mellom politikk og administrasjon blir mer uklart, noe som også kan medføre at administrative ledere kan stilles til ansvar for politiske feilgrep (op.cit:184-185). Den tendensen til todeling som vi ser i dette materialet kan tyde på at den gruppevise avtalen som tidligere muligens gjaldt alle kommunale ledere, nå er i ferd med å endres der enkelte grupper går over i en mer individuell avtale.

Men selv om vi kan skimte konturene av en todelt forvaltningskultur skal man ikke glemme at det likevel er vanskelig å snakke om to ulike kulturer. Snarere er det snakk om en gradvis forskjellig vektlegging av de samme idealene.

Institusjonell tillit

Generelt sett er den politiske tilliten til administrasjonen stor, og det er bare små tendenser til variasjoner i denne tilliten. Regresjonsanalysene, som bringer inn et vidt spekter av både personlige, politiske, organisatoriske og kontekstuelle faktorer forklarer ikke mer enn mellom 1 og 15% av variasjonen. Av kontekstuelle forhold ser vi at kommunestørrelse påvirker tillit negativt. Dette kan være, som tidligere antydnet, et tegn på at det er vanskeligere å bygge tillit i store systemer enn i mindre (Dahl & Tufte 1973). Eller sagt på en annen måte:

"(...) many of the informal social mechanisms and interpersonal processes that contribute to the development of trust and cooperation in small, homogenous groups lose their efficacy in the more complex socially diverse environments of larger organizations" (Kramer et al 1996).

Store organisasjoner vanskeliggjør den personlige oversikten som skaper tillit. I tillegg kan det være, slik Downs (1967) antydnet, at store organisasjoner fører til en mer autonom administrasjon og øker sannsynligheten for at informasjon bevisst blir skjult.

Forhold blir mer uoversiktlige, det er flere personer å forholde seg til, og man kjenner ikke personene så godt i store som i små organisasjoner. Dermed svekkes også tilliten. Motsatt effekt har kommunens inntekter. Jo bedre inntekter, desto høyere tillit. Som jeg nevnte tidligere kan dette henge sammen med at den opplevde risikoen knyttet til usikkerhet er mindre når man har godt med ressurser. Det betyr kort og godt ikke så mye, relativt sett, om ikke alt blir utredet eller alt blir iverksatt slik man tenkte. Det er med andre ord lettere å utvise tillit når man har god råd, enn når man har dårlig råd. Vanskeligere å tolke er den effekten antall partier i kommunestyret har på tillit. Her er det slik at jo flere partier, desto høyere tillit. En mulig tolkning er at det i en kommune med mange partier vil være vanskeligere for ett eller noen få partier å "monopolisere" kontakten med administrasjonen. Dermed må administrasjonen spille mer av en rolle som "balansekunstner" (Stillman 1970), der alle partier må gjøres til lags. En annen tolkning er at et bredt sammensatt kommunestyre kan øke kontrollen over administrasjonen. Det er flere legitime kontaktpunkter med administrasjonen, og flere ulike parter som kan kontrollere hva som skjer. Dermed øker også tilliten.

Går vi videre til betydningen av sosial biografi er det første vi ser at tillit øker med økende utdanning. Selv om bare en av tre effekter er signifikante på 5%-nivå, så er effektene sterke og trekker i samme retning. Dette kan forklares ved den tillit som finnes mellom personer med like sosiale trekk (Zucker 1986). De med høy utdanning stoler mer på administrasjonen, muligens fordi administrasjonen i seg selv har høy utdanning som et av sine kjennetegn. Forklaringen kan også være mer rasjonell ved at høy utdanning, og dermed trening i å forstå ofte kompliserte utredninger og språk, kan lette kontroll. Man føler at man har større muligheten for kontroll, at man er vanskelig å lure, og dermed også føler man seg tryggere og mer tillitsfull (Gambetta 1988b). At de som kommer fra privat sektor har høyere tillit til administrasjonen enn de med erfaring fra kommunal virksomhet er vanskeligere å tolke da det motsatte egentlig var forventet. En mulighet kan være at man i næringslivet i større grad enn i politisk styrte organisasjoner er mer vant til å stole på egen administrasjon.

Mest overraskende er funnet at interaksjon med administrasjonen virker negativt på tilliten. Det betyr at de som har mest kontakt med administrasjonen, også har en tendens til å være mer skeptisk til informasjonen man mottar, til at administrasjonen iverksetter på en lojal måte, samtidig som man har en økt opplevelse av at administrasjonen spiller et politisk spill. Dette er i motstrid til de fleste andre teorier som ofte hevder at tillit er noe som følger med interaksjon. Den mest plausible forklaringen her kan være at kontakt – her som personlig diskusjon med administrative ledere – kan ses som et uttrykk for kontroll. Flere har påpekt at tillit og direkte kontroll er substituerbare størrelser (Ouchi 1980, Perrow 1986, Williamson 1996). Det kan være at den gruppen som har utstrakt kontakt med administrasjonen, også gjør dette for å utføre kontroll, nettopp på grunn av sviktende tillit. Siden vi ikke her har tidsseriedata er det umulig å si hva som er årsak og hva som er virkning.

At tillit i stor grad er et elitefenomen, virker også naturlig. Den politiske eliten er en gruppe som vanligvis har god kontakt med administrasjonen, og som har sittet i flere perioder og dermed opparbeidet seg kjennskap til hvordan administrasjonen fungerer. Det utvikles antakeligvis et elitefellesskap mellom sentrale politikere og sentrale administratorer, slik andre studier viser tendenser til (e.g. Heclo & Wildawsky 1974). Dette er nok i stor grad snakk om en interpersonlig tillit som utvikles gjennom kontakt mellom de samme personer over tid. Den politiske eliten er nemlig relativt stabil. Ingen av de mest sentrale verv i denne undersøkelsen bekles av en politiker uten flere perioder bak seg i kommunestyret. De fleste er også frikjøpt for å drive med politikk, og de har en lang erfaring bak seg i politikken. Kort sagt, de er personer som administrasjonen allerede kjenner godt fra politisk virke, og det er politikere som kjenner administrasjonen ut og inn. Dette kan også forklare at medlemmer av KRF har mer tillit til administrasjonen enn medlemmer av andre partier. Av de 38

ordførere/varaordførere i utvalget er hele 14 (37%) medlemmer av KRF, noe som klart veier tungt i analysen.

Den variansen som forklares er likevel liten. Situasjonen preges av høy tillit, samtidig som dette bare i liten grad kan forklares ut fra forskjellige trekk ved kommunene, ved politikerne eller ved interaksjonen. Nå skilte jeg, i følge Zucker (1986), i mellom tillit på ulike nivåer. Hvis vi ser bort fra at tillit kan skyldes personlige disposisjoner, kan vi tenke oss tre sentrale kilder til tillit. Det ene er sosial likhet, det vil si at mennesker som har samme sosiale trekk – for eksempel kjønn, alder (generasjon), utdanning, etnisitet, språk – vil ha sterkere tillit til hverandre enn til personer og grupper med divergerende sosiale trekk (Ashfort & Mael 1986). I data er det en liten, men interessant støtte til at en del av tilliten politikerne utviser til administrasjonen kan ha sin basis i sosial likhet. Administrasjonen kjennetegnes generelt sett ved å bestå av mennesker med høyere utdanning enn det vi finner blant politikerne. Derfor ser vi også at de politikere med høyest utdanning også har noe høyere tillit til administrasjonen enn de med lavere utdanningsnivå. Men andre sosiale forhold har ingen effekt. Kjønn er et godt eksempel. De administrative lederne er i all hovedsak menn (ca 70-75%). Hvis tillit var basert på sosial likhet, og vi antar at kjønn også er et sosialt og ikke bare et biologisk fenomen, skulle vi anta at kvinnelige politikere ville ha lavere tillit til administrasjonen enn menn. Noe det ikke finnes empirisk støtte for. Og da skulle vi i alle fall ikke forventet at de med erfaring fra privat sektor har høyere tillit til administrasjonen enn de som har kommunal erfaring. Den generelle konklusjonen må være at sosial likhet betyr lite for å forklare den utstrakte politiske tilliten vi finner i data.

Det andre nivået er interpersonlig tillit, knyttet til at mennesker utvikler tillit gjennom kontakt med hverandre, der de lærer hverandre å kjenne og dermed å stole på hverandre. Indirekte kan dette få en støtte ved at de mest sentrale politikerne, og dermed også de som har tetttest interaksjon med administrasjonen, systematisk utviser sterkere tillit enn de mer perifere politikerne. Men i motsetning til hva man kunne vente ut fra et slikt perspektiv (Axelrod 1984), så har interaksjon den effekten at tilliten synker. Dermed er det lite i data som tyder på at den høye politiske tilliten til administrasjonen er basert i sosial likhet eller personlig kontakt og kjennskap.

Da står vi igjen med det som Zucker (1986) kaller institusjonell tillit. Det at for eksempel nye politikere ikke avviker i sin tillit fra eldre og mer erfarne politikere, tyder på at politikerne generelt sett har tillit til det administrative systemet, og til at administrasjonen lever opp til et sett uskrevne normer. Om ikke politikerne kjenner administrasjonen personlig, så kjenner de til den "public service bargain" som er inngått mellom politikere og administratorer. Og den består av en faglig autonom administrasjon før vedtak er fattet, en administrasjon som ikke involverer seg i noe politisk spill, og som iverksetter vedtak lojalt etter de politiske signaler som gis. Det er denne generelle og abstrakte normen for hvordan administrasjonen bør fungere som skaper tilliten.

Tilbake til maktperspektivet

Det er lite i de data som er presentert i dette kapittelet som tyder på at administrasjonen driver en utstrakt manipulering av politikerne eller deltar svært aktivt i det politiske spillet. Ikke mener de selv at de gjør det selv, og ikke mener de fleste politikerne det. Informasjon fremmes, uansett hvor upopulær den måtte være i enkelte politiske kretser. Og politikerne har tillit til at den relevante informasjonen fremstilles for dem.

Men data viser også klart tendensene til en relativt autonom administrasjon, en administrasjon som sterkt vektlegger den faglige autonomien før politiske beslutninger skal fattes. Det er lite her som tyder på at det i kommunene finnes en administrasjon som gjør hva

som helst for å tilfredsstille det politiske nivå når saksinformasjon skal fremmes. De mest sentrale administratorene er litt mer forsiktige med å stå hardt på den faglige autonomien, men ellers står dette idealet svært sterkt blant respondentene i denne undersøkelsen. Selv om det i et tidligere kapittel ble påpekt at det var relativt små interesseforskjeller mellom politikere og administratorene, slik at selve motivet for å bruke makt i stor grad faller bort, så skal det ikke så mye fantasi til å tenke seg at administrasjonens sterke vektlegging av faglig autonomi kan stride mot politikernes – eller i alle fall grupper av politikere – ønsker og preferanser. Denne vektleggingen av faglig autonomi kan klart være en kilde til konflikt.

Men den makten som administrasjonen vektlegger så sterkt – faglig autonomi – kan også i stor grad sies å være en legitim maktutøvelse. Dette er jo nettopp å utvise den ”kompetente nøytralitet” som Mouritzen & Svava (2000) inngående drøfter, og som de definerer som følger (op.cit.:30):

”(...) the administrator brings knowledge and experience to the handling of public affairs and has a professional obligation to make these views known even in they counter those of elected officials.”

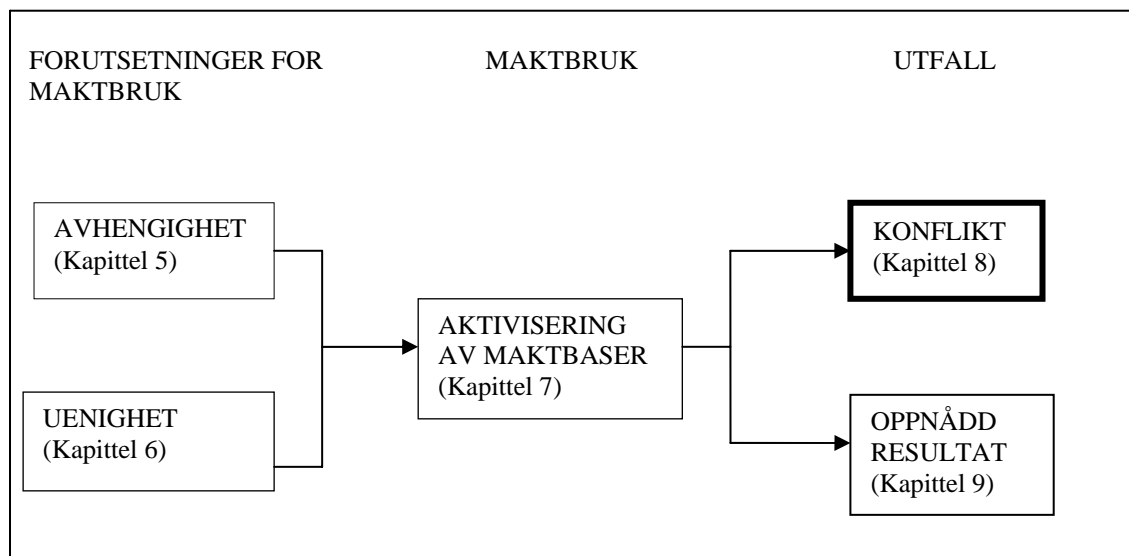
Videre konkluderer de ut fra sin empiriske studie av kommunale toppledere i mange land at (op.cit:30):

”(...) the support for neutral competence is widespread. Over four out of five respondents believe that the CEOs should be nonpartisan and base their recommendations on professional considerations (...)”

Det var jo nettopp behovet for fagkunnskap som Weber (1971) understrekte så sterkt i sine skrifter om byråkratiet, og som fikk ham til å argumentere såpass sterkt for at byråkrater burde være uavhengige av sine overordnede. Men det er ikke til å komme forbi at i situasjoner der de faglige synspunkter står mot de politiske, så kan det lett argumenteres for at det at administrasjonen ikke tar hensyn til politiske ønsker er en klar utøvelse av makt. Og det er også klart at dette kan føre til en opplevelse av konflikt mellom de to sfærene.

Samtidig er det variasjoner i data både når det gjelder grad av uenighet og i politisk tillit til administrasjonen. I enkelte kommuner virker den politiske tilliten til administrasjonen nokså ”tynnslett”. Det er bare noen få kommuner i denne studien dette gjelder, og det er en betydelig fare for at avvikene kan skyldes et lite antall respondenter per kommune og dermed stor fare for at de som har svart er ”ekstreme” på en eller annen måte. Uansett hvor representative disse kommunene er, gir dette en indikasjon på at situasjonen ikke er rosenrød i alle kommuner, selv om den er det i de aller, aller fleste. Samtidig ser vi tendenser til variasjoner i både politisk tillit og uenighet langs andre dimensjoner som sosial og organisatorisk biografi. Dette kan også medføre at det muligens vil være ulikheter i hvor stor grad av konflikt man opplever det er mellom sfærene. Dette er temaet for neste kapittel.

8. RELASJONEN MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON – KONFLIKT ELLER SAMARBEID?



Det sentrale utgangspunktet for hele avhandlingen var Webers klassiske definisjon av makt som at noen får andre til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Maktbruk forutsetter ut fra denne definisjonen en grad av avhengighet – ved uavhengighet kan den ene parten trekke seg ut av en maktrelasjon – og en viss grad av uenighet. Både teoretisk og empirisk (vist i kapittel 5) er det liten tvil om at sfærene politikk og administrasjon står i et avhengighetsforhold til hverandre, selv om dette varierer mellom grupper i både den politiske og administrative sfære. På det settet av preferanser som ble målt i kapittel 6 var det vanskelig å finne den store uenigheten, noe som skulle tilsi at det i liten grad skulle være nødvendig å bruke makt. Men i forrige kapittel ble det klart avdekket at administrasjonen står relativt sterkt innenfor et autonomiideal, i alle fall før politiske vedtak skal fattes.

Det at administrasjonen står sterkt på å fremme det de mener er de faglige og profesjonelle synspunktene kan helt klart skape en opplevelse av konflikt blant politikerne. Dette kan skyldes både at man selv er faglig uenig i de synspunktene administrasjonen fremmer, at man føler at seg nesten personlig kompromittert fordi administrasjonens faglige overlegenhet får en til å føle seg som uvitende og ”dum”, eller at man føler seg avmektig og presset fordi man ikke klarer å mobilisere motargumenter. Samtidig er det ikke vanskelig å se at flere forhold i den politiske måte å fungere på – forhandlinger og kompromiss – kan stå i klar motstrid til administrasjonens ønsker. Forslag basert i faglig kunnskap kan bli nedstemt eller endret, og administrasjonen kan bli pålagt å gjennomføre vedtak de selv ikke kan stå inne for faglig. Vektleggingen av faglig autonomi kan altså være en betydelig kilde til konflikt mellom den politiske og administrative sfæren.

I hvor stor grad relasjonen mellom politikk og administrasjonen oppleves å kjennetegnes av press og konflikt er nettopp hovedtema for dette kapittelet. Spesielt interessant, ut fra avhandlingens overordnede fokus på administrasjonens politiske makt, er hva slags press politikerne opplever at de utsettes for fra administrasjonen. Dette vil bli analysert isolert, men også relativt i forhold til opplevd press fra andre aktører som kan ha interesse i å påvirke politiske beslutninger. I tillegg kan det reises et interessant tilleggsspørsmål: Hvis politikerne opplever et press fra administrasjonen, opplever de da at dette presset kommer fra en autonom administrasjon som handler på egenhånd, eller opplever politikerne at administrasjonen opptrer sammen med andre aktører, muligens på vegne av dem?

8.1 Kapittelets avhengige variabel - press og konflikt

Konflikt må regnes som en vanlig organisatorisk prosess, noe det neppe er mulig og kanskje ikke ønskelig å unngå (Clegg 1989; Jacobsen & Thorsvik 2002; Knights & Vurdubakis 1994; Mintzberg 1983; Pfeffer 1981; Pondy 1992; Rahim 2002). Dog finnes det neppe en omforent definisjon på hva som ligger i begrepet konflikt. Pondy (1967) hevdet at konflikt var et kontinuum, der man kunne bevege seg fra en latent konflikt – for eksempel at man hadde ulike mål eller interesser, men at dette ikke ga seg utslag i noen form for åpen konflikt – til manifest konflikt der det sentrale for partene var å vinne en kamp mellom interesser, og der man benyttet atferd knyttet til å ødelegge for motparten (se også Paltridge 1971). Et sentralt element her er at konflikt ikke kan oppstå før partene blir bevisst at de har ulike mål og preferanser og at de samtidig er avhengig av hverandre. I praksis betyr dette at partene må oppleve at den andre parten faktisk fungerer – eller kan fungere – som et hinder for å få gjennomslag for egne interesser, eller at en av partene utøver et press for å få andre til å gjøre noe de oppfatter som mot sine interesser. Skal dette kobles opp til det jeg tidligere har rapportert i denne studien, trenger ikke ulike preferanser og holdninger eller den mer

manipulerende maktbruken å føre til noen opplevelse av konflikt. Dette fordi begge deler kan være skjult for den det gjelder, og dermed ikke skape noen manifest konflikt. Dermed er opplevd press eller hindring en forutsetning for opplevd konflikt (Baron 1990).

Samtidig er det også nødvendig å avklare hva type konflikt man snakker om. Dette går for det første på mellom hvilke enheter konflikten utspiller seg (Rahim 2002). Man kan tenke intrapersonelle konflikter (for eksempel en rollekonflikt), konflikter mellom enkeltindivider, mellom grupper og mellom organisasjoner. Det absolutt vanligste å studere i organisasjoner er det vi kan kalle relasjonelle konflikter, altså konflikter mellom identifiserbare aktører (Roloff 1987). I denne studien er det konflikt mellom to grupper – politikere og administratorer – som er av interesse. Studier har vist det som regel er svært vanskelig for den enkelte som er deltaker i konflikten å skille mellom konflikt med enkeltpersoner og grupper (Jehn 1997). Enkeltpersoner fremstår ofte som representanter for grupper. Samtidig har konflikter en tendens til å personifiseres, og i svært mange situasjoner opplever man konflikter tettere knyttet til identifiserbare personer enn til mer uklart definerte grupper (Bodtker & Jameson 2001).

Senere studier har også påpekt at konflikter bør skilles ut fra hva slags innhold som definerer dem. Jehn (1997:532) oppsummerer mye av denne forskningen og hevder at det finnes to hovedtyper konflikt. Den en er knyttet til selve oppgaven ("task-focused"), mens den andre er knyttet til personlige relasjoner ("relationship-focused"). Dette går tilbake til et klassisk skille mellom det man kan kalle substansielle eller følelsemessige konflikter (Guetzgow & Cyr 1954). Analytisk er det fullt mulig å skille mellom slike typer konflikter, men mye tyder på at de to typene ofte overlapper sterkt. Det er vanskelig å tenke seg en oppgaverelatert konflikt som ikke har et visst innslag av emosjoner og relasjoner. Likevel har studier vist at det kan være hensiktsmessig å skille mellom konfliktenes innhold, både ut fra de effekter ulike typer konflikter har på organisasjonen (Jehn 1995 & 1997) og ut fra hvilke konflikthåndteringsteknikker som ser ut til å fungere best (Ohbucki & Suzuki 2003; Tjosvold 1997).

I denne studien er det ikke hensikten å studere innholdet i konflikter, men mer generelt i hvilken grad forholdet mellom politikk og administrasjon kan karakteriseres som konfliktfylt eller preget av samarbeid. Siden konflikt er et gradsspørsmål, er det empiriske spørsmålet om konflikt også formulert slik at det fanger inn ulike grader av samarbeid versus konflikt. Operasjonaliseringen av konflikt er også svært tett knyttet til ideen om interpersonlig konflikt, noe som er forsterket i spørreskjemaet ved at det spørres om hva slags grad av konflikt/samarbeid man opplever med konkrete posisjoner eller grupper i kommunen. Operasjonaliseringen er altså helt generell når det gjelder innholdet i konflikten, men spesifikt når det kommer til hvem som deltar i konflikten.

Som en rød tråd gjennom hele denne avhandlingen har det gått en tanke om at det ideelle byråkrati fungerer ut fra et ideal om "kompetent nøytralitet". I dette ligger det en antakelse om at de synspunkter administrasjonen fremmer, og eventuelt bruker press for å få igjennom overfor politikerne, skal være basert i profesjonalitet og faglige avveininger. Administrasjonens bidrag, i alle fall i det norske kommunale systemet, i den politiske prosessen skal først og fremst være det faglige, ikke for eksempel det å gi politiske råd (Mouritzen & Svava 2002:142). Hvis administratorene opptrer slik vil høyst sannsynlig politikerne oppfatte presset som et faglig press, der administratorene opptrer selvstendig, og ikke på vegne av andre grupper i samfunnet (med unntak for faglige institusjoner). Også hvis de opptrer som maksimerere av egeninteresser, slik jeg har diskutert inngående tidligere, skulle vi forvente at administrasjonen ble opplevd som en selvstendig aktør i forhold til andre aktører som kan tenkes å ville utøve et press på politisk nivå.

Empiriske studier, spesielt på statlig nivå, har derimot vist at administrasjonen ikke alltid opptrer helt autonomt. Den forrige Maktutredningen (NOU 1982:3) hadde som en

hovedkonklusjon at administrasjonen i stor grad var et talerør for sterke organiserte interesser, og at denne sammenblandingen hadde ført til en segmentert stat. Selv om den nye maktutredningen (Østerud et al 2003) hevder at disse sterke koblingene er svekket, så er de fremdeles viktige. All den politiske misnøyen som er rapportert med hensyn til sterkt statlig styring av kommunene (Fimreite et al 2002) kan tenkes å kunne ut i en situasjon der den lokale administrasjonen i stor grad fungerer som et talerør for statens interesser. Eller, det kan være – slik K.D. Jacobsen (1960) påpekte – at administrasjonen oppleves som å løpe ærend for politiske motstandere. Ved å undersøke hvor klart politikerne skiller presset fra administrasjonen fra presset fra andre aktører, så kan det gis et tentativt svar på disse spørsmålene.

8.2 Variasjon i opplevelse av press og konflikt

Når det gjelder opplevd konflikt er det vanskelig å finne forskjeller mellom menn og kvinner, eller i alle fall er funnene fra ulike studier inkonsistente. Stereotypien om at kvinner er mer samarbeidsorientert og mindre konfliktorientert enn menn, får liten eller ingen empirisk støtte i studier av alt fra parforhold til organisatoriske konflikter (Cupach & Canary 1995). Legger vi derimot et minoritetsperspektiv – kvinner er en minoritet både på politisk nivå og mer markert blant administrative ledere - til grunn, blir hypotesen det motsatte. Minoriteter i organisasjoner opplever oftere konflikt enn de som er medlemmer av majoriteten (Pfeffer 1982). Minoriteter kan ha en sterkere opplevelse av at de blir presset og hindret av majoriteten, noe som kan gi en sterkere følelse av å være i konflikt. Alder kan i liten grad i seg selv tenkes å påvirke opplevd konflikt, men det kan være at yngre personer – med tilhørende mindre erfaring – kan være raskere til å definere en situasjon som en konfliktsituasjon. Det er også mulig, ut fra det samme minoritetsperspektiv vi anla for variabelen kjønn, at yngre – som er en minoritetsgruppe både politisk og administrativt – vil oppleve mer konflikt enn middelaldrende og eldre som er majoritetsgrupper.

Det er videre en mulighet at høy utdanning blant administratorene vil føre til sterkere følelse av konflikt med politisk nivå. En antagelse er at jo mer profesjonell man er, desto sterkere vil man markere sin uavhengighet og faglige autonomi (Scott 1966). Putnam (1977b) hevdet jo også at jo høyere utdanning en administrator hadde, desto mer ville de betrakte politikere som ”sand i maskineriet”. Selv om dette får liten støtte empirisk (Nalbandian 1990), så skal man fremdeles åpne for muligheten. På politisk side kan derimot effekten vise seg å være den motsatte. Politikere med høyere utdanning kan oppleve mindre konflikt med administrasjonen, både fordi man føler seg mindre ”faglig underlegen” og fordi man er sosialt mer lik administrasjonen, der alle ledere kjennetegnes av å ha en høyere utdanning av en eller annen type.

Politisk partitilhørighet ser i stor grad ut til å bestemme hva slags syn man har på den offentlige administrasjonen (se kapittel 6 i denne avhandlingen). Jo lenger ut på høyresiden av politikken man kommer, desto mer skeptisk blir man til administrasjonen, og desto mer ønsker man å bygge ned denne eller supplere den med andre, mer markedsbaserte løsninger. Dette kan føre til at partiene på høyresiden oftere vil fremme politiske initiativ som bringer dem direkte i konflikt med administrasjonen, for eksempel ved å foreslå en konkurranseutsetting eller sterkere grad av resultatkontroll. Dette kan også føre til at medlemmer av disse politiske partiene i større grad ser administrasjonen som en mektig aktør, og at man opplever mer konflikt med administrasjonen. Spesielt kan det tenkes å gjelde for det partiet som har vært mest kritisk til en stor offentlig sektor og dermed også til byråkrati i sin alminnelighet, nemlig FRP.

Det kan også tenkes at de politikere som har sin bakgrunn i privat virksomhet vil oppleve mer konflikt enn dem som har erfaring fra offentlig sektor. Antagelsen er knyttet til at mange

konflikter ofte er knyttet til hva som er den riktige måten å gjøre ting på, hvilke prosedyrer man følger og hvilke arbeidsmetoder man betrakter som korrekte (Ohbuchi & Suzuki 2003). Personer med bakgrunn i privat sektor vil kanskje ha vanskelig for å forstå mange av de til dels konflikterende verdier som ligger under demokratiske organisasjoner (se Christensen et al 2004), samtidig som man i private organisasjoner ser ut til å ha en sterkere vektlegging av lojalitet og svakere av faglig autonomi (Jakhelln 2004), og dermed kanskje ha vanskeligere for å skjønne en del av de særpreg som kjennetegner offentlige organisasjoner. I den grad det er forskjellige arbeidsmetoder i offentlige og private organisasjoner kan dette gi seg utslag i konflikt.

Med den interesseharmoniseringen som ser ut til å følge med erfaring fra andre sfærer (Pfeffer 1982:290), så burde det også være rimelig å anta at erfaring fra en annen sfære vil minske opplevelsen av konflikt mellom sfærene. Politikere med erfaring fra kommunal administrasjon vil ha utviklet en forståelse for administrasjonens virkemåte, noe som kan tenkes å minske opplevelsen av press og konflikt. Det samme kan tenkes for administratorer som har erfaring fra politikken, og dermed førstehåndskjennskap til hvordan politiske prosesser fungerer. I forlengelsen av dette virker det også rimelig å anta at lang ansiennitet vil skape en svakere opplevelse av konflikt. På den ene siden kan man bare si at lang ansiennitet i seg selv kan være en indikasjon på lav konflikt, fordi man nettopp har forblitt i organisasjonen (Pitcher & Smith 2001). På den andre siden kan ansiennitet indikere en læringsprosess der man over tid har lært seg å samhandle.

Det virker også sannsynlig at det vil være en svakere opplevelse av eventuelt press og konflikt mellom de sentrale politikere og administratorer, nettopp fordi man innad i eliten har mer interaksjon, kan tenkes å utvikle mer enhetlige preferanser og fordi avveiningen mellom lojalitet og autonomi blir enklere fordi lojalitet blir mer vektlagt jo mer sentralt man sitter i administrasjonen. For politikerne vil det være av spesiell betydning om de deltar i det som kan kalles den styrende koalisjonen i kommunen eller ikke. Som K. D. Jacobsen (1960) påpekte, så vil administrasjonen måtte være den styrende koalisjonens apparat til en viss grad. Dette kan bety at administrasjonen av enkelte politiske grupperinger oppleves som kun å iverksette politikken til en politisk gruppering, noe som kan øke følelsen av press og konflikt med administrasjonen. Her blir altså en eventuell politisk konflikt overført på administrasjonen, nettopp fordi man som opposisjon har dårligere muligheter til å få fremmet sin politiske saker.

Når det gjelder betydningen av arbeidsfelt/hovedoppgave kan det kanskje antas at det vil være en sterkere opplevelse av press og konflikt i de største, tyngste sektorene undervisning og helse/sosial. Argumentet for denne hypotesen er generelt organisasjonsteoretisk, og knyttet til at store enheter ofte vil være mer heterogene enn mindre enheter (Mintzberg 1979). Dermed vil det også i store enheter være et sterkere behov for å avveie interesser i ulike grupper, noe som kan gi en sterkere følelse av konflikt. Kort sagt så vil det interne koordineringsbehovet i en stor sektor være sterkere enn i en liten sektor, noe som kan øke opplevelsen av konflikt. Samtidig kan den lokale politiske interessen for disse sektorene være stor (Dunleavy 1991), noe som igjen kan øke administrasjonens følelse av overvåking og muligens også konfliktfølelsen. Men kommunal arbeidsoppgave eller sektor er også en indikasjon på ulike grad av statlig styring. Innledningsvis ble det argumentert for at den statlige styringen varierer til dels betydelig fra sektor til sektor. Skolesektoren, og til en viss grad helse- og sosialsektoren, fremstår som betydelig sterkere styrt og regulert fra statlig hold enn andre kommunale oppgaver. Hvordan en slik styring kan virke på konflikt er uklart fordi to ulike hypoteser kan trekkes fram. På den ene siden vil statlig styring ta bort politikernes mulighet til å utøve skjønn. I stedet vil administrasjonen måtte forvalte et sett statlige regler og prosedyrer som kommunepolitikere har liten kontroll over. Dette kan muligens oppleves av politikerne som at staten har gitt makt til administrasjonen, og tatt makt

fra dem, noe som igjen kan skape en opplevelse av avmakt og dermed av konflikt. På den annen kan tilstedeværelsen av regler og styringsordninger fungere som en "nøytral tredjepart" der uenigheter kan avgjøres ved å henvise til en regel eller en standardprosedyre (March & Simon 1993:132). Dermed kan det også tenkes at det vil være mindre konflikt mellom politikk og administrasjon i sterkt statlig styrte sektorer.

Det er også fullt mulig at jo mer kommuner er organisert etter sektorprinsippet, desto mindre konflikt vil man oppleve mellom politikere og administratorer. I denne organisasjonsformen skapes det et samsvar mellom en administrativ og en politisk sektor, som i seg selv kan skape et interessefellesskap (Niskanen 1971), noe som igjen kan minske følelsen av konflikt. Når politikere møter en administrasjon – og omvendt - som driver med det samme som dem, snakker det samme "språket" og lignende er muligheten for harmoni definitivt større enn hvis de to nivåene delvis driver med forskjellige oppgaver.

Større organisasjoner er også mer spesialiserte, komplekse og fragmenterte enn små (Mintzberg 1979:230-231). Dette øker selvfølgelig også muligheten for en økt opplevelse av konflikt mellom sfærene. Økende størrelse kan forsterke et eventuelt kompetansegap mellom politisk og administrativt nivå. Politikerne vil fremdeles være lepersoner, men i den lille kommunen må de forholde seg til en administrativ generalist, mens man i den store kommunen må forholde seg til en høyt utdannet spesialist. I fragmenterte organisasjoner vil det også sannsynligvis være et større mangfold av meninger og preferanser, noe som i seg selv kan øke konfliktnivået (Pfeffer 1981:72-73).

Jo mer politisk spredning og fragmentering som kjennetegner kommunestyret, desto mer må administrasjonen forholde seg til en usikker og flytende situasjon. Dette kan igjen tenkes å "smitte over" på eventuell opplevd konflikt mellom politikk og administrasjon. På helt generelt nivå virker det rimelig å anta at større usikkerhet ofte er forbundet med større grad av konflikt (March & Simon 1993, kapittel 5). I en situasjon der det er mange politiske skifter, ulike politiske partier og flytende koalisjoner må administrasjonen i mange tilfeller fungere som en "balansekunstner" (Stillman 1977). Det betyr å balansere ulike krav, og støtte ulike grupper på ulike tidspunkt. I en slik situasjon er det lett for administrasjonen å bli oppfattet som at den tar parti med en politisk motstander. Politiske skifter vil også kunne bety endring i politikk, noe som igjen kan bety endringer i oppgaver, rutiner og prioriteringer. Og endring er ofte forbundet med konflikt (Jacobsen 2004).

I den grad det foreligger en uenighet om prioriteringer mellom politikere og administratorer kan denne tenkes å forsterkes av dårlig økonomi (Bozeman & Slusher 1979; Pfeffer 1981). Dårlig økonomi vil tvinge fram mer dramatiske prioriteringer, og det er vanskeligere å "kjøpe seg ut av" en konfliktsituasjon. Kort sagt kan mangel på slakk tenkes å øke konflikten i en organisasjon, også mellom politikk og administrasjon. Dette understrekes også av March & Olsen (1989:45) som sier at:

"(...) slack in an institution provides contact and experience buffers that allow subgroups to develop consistent sets of beliefs and to differentiate themselves from others. (...) The removal of slack eliminates such buffers and results in conflict and a new constellation of beliefs."

I all teori om konflikt finner vi at intensiteten i konflikter har en tendens til å være inverst relatert til graden av frie ressurser (Bozeman & Slusher 1979; Emerson 1962; Galbraith 1977; March & Olsen 1989:45-46 & 1995:78-80; Pfeffer 1981:79-85).

Det virker høyst sannsynlig at opplevelsen av konflikt vil avta over tid, nettopp fordi man over tid blir bedre kjent, avklarer overlappende domener og etablerer mer fastlagte psykologiske kontrakter (Rousseau 1995). Dette forutsetter delvis at en del av de konflikter man opplever har preg av å være skinnkonflikter, det vil si opplevde men ikke reelle konflikter basert i ufullstendig informasjon om den andre parten. Etter hvert som man får mer

informasjon ser man kanskje at det ikke er en reell konfliktsituasjon. Hvis dette er tilfelle, skulle man også kunne anta at opplevelsen av konflikt ville avta med økende interaksjon. Gjennom interaksjon lærer man andre å kjenne, mens manglende interaksjon kan bety at stereotypier og fiendebilder kan opprettholdes lengre. Det kan også tenkes at de som har mest interaksjon – som et mål på aktivitet overfor administrasjonen – også vil oppleve størst hindring og press. De som ikke har så mye kontakt, er mer passive, vil selvfølgelig ikke heller kunne hindres så mye.

8.3 Empirisk indikasjon nummer 1: Press fra, og konflikt med, administrasjonen sett fra politikernes side

Spørreskjemaene inneholdt spørsmål både om hvorvidt politikerne og administrasjonen følte seg presset eller hindret av hverandre. For politikerne var spørsmålene formulert som følger:

- Mange ganger er det som politiker vanskelig å få igjennom de saker en ønsker. Hvor ofte vil du si at administrasjonen hindrer deg i å få gjennomført politiske vedtak?
- Mange grupper ønsker å påvirke dere politikere. Føler du noen gang at administrasjonen ”presser” deg å fatte vedtak du ikke ønsker?

Disse spørsmålene omhandlet ikke bare den lokale administrasjonen, men også flere andre aktører. I første omgang holdes likevel fokuset på de to hovedaktørene: politikere og administratorer. Fordelingene på de to spørsmålene over er vist i tabell 8.1.

Tabell 8.1: Politikernes oppfatning av å bli hindret eller presset av administrasjonen. Prosent. N2000=526/531, N2003=453/460, 4=svært ofte, 0 = aldri. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)

	Svært ofte	Ganske ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Gjennomsnitt (STD)	Endring (t-verdi)
Press							
2000	1	5	31	43	22	1,20 (0,85)	0,06** (1,03)
2003	2	6	29	44	20	1,26 (0,89)	
Hindring							
2000	1	8	39	41	12	1,45 (0,83)	0,23 (4,23)
2003	4	11	41	49	6	1,68 (0,88)	

Det er en svært skjev fordeling, der de fleste politikere aldri eller sjelden opplever å bli presset/hindret av administrasjonen. Politikernes opplevelse av å bli hindret av administrasjonen øker svakt – men signifikant - fra 2000 til 2003, noe som gjør det relevant å undersøke situasjonen separat for begge målingene. Samtidig stilte jeg spørsmål om hvor ofte politikerne opplevde konflikt med ulike posisjoner blant administrasjonen. I stedet for å omhandle administrasjonen generelt, spurte jeg konkret om graden av konflikt med to ulike ledelsesnivåer i organisasjonen. Spørsmålene var formulert som følger:

”Hvis du skulle beskrive din opplevelse av forholdet til de følgende sentrale ledere på en skala som går fra konflikt til samarbeid, vil du si at de er: I hovedsak preget av konflikt, ganske mye preget av konflikt, like mye konflikt som samarbeid, stort sette preget av samarbeid eller i hovedsak preget av samarbeid.”

Dernest kunne politikerne svare i forhold til 1) administrasjonssjef/rådmann og 2) etatsledere/kommunalsjefer. Fordelingen på disse spørsmålene er vist i tabell 9.2.

Tabell 8.2: Politikernes oppfatning av konflikt med administrasjonssjef og etatssjef/kommunaldirektør. Prosent. N2000=527/528; N2003=461. 0=konflikt, 4= samarbeid. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)

	I hovedsak samarbeid	Stort sett samarbeid	Både samarbeid og konflikt	Stort sett konflikt	I hovedsak konflikt	Gjennomsnitt (STD)	Endring (t-verdi)
Adm.sjef							
2000	36	49	9	5	1	0,87 (0,86)	0,03 (0,63)
2003	37	48	10	5	1	0,84 (0,83)	
Etatsleder							
2000	36	48	13	3	1	0,85 (0,80)	0,00 (0,16)
2003	31	57	9	4	0	0,85 (0,73)	

Det er bilde av samarbeid, og svært lite konflikt som trer klart fram i tabellen over, og det er ingen endring på aggregert nivå i løpet av perioden. Dette generelle bildet opprettholdes på kommunenivå, selv om det er forskjeller mellom kommunene (se vedlegg 48). Den kommunen som opplever mest press (tallmessig score på 1,85) og høyest konflikt (1,39) – Bygland – plasserer seg fremdeles klart på siden som representerer lite press og mest samarbeid. Hva de kommunevise forskjeller kan skyldes kan data fra denne undersøkelsen ikke belyse noe særlig mer.

I den videre analysen ble spørsmålene om press og hindring fra administrasjonens side slått sammen til en summativ indeks, det samme ble gjort for spørsmålene om opplevd konflikt med administrasjonssjef og etatsledere. Det siste er da en indeks som måler generell konflikt med administrasjonen, og ikke bare med en gruppe ledere. Indeksene er standardisert slik at variasjonsbredden er mellom 0 og 4, der 4=høy konflikt/mye press og hinder, og 0=samarbeid/intet press eller hinder. Deskriptiv statistikk for indeksene er vist i vedlegg 49. Siden det skjer så lite endringer over tid er målingen for begge år slått sammen.

For å undersøke hvorvidt det er variasjoner i oppfatninger av press/hinder og konflikt med administrasjonen ble det gjennomført en multippel regresjon der variablene som ble diskutert innledningsvis er trukket inn.

Tabell 8.3. Regresjonsanalyser (OLS). Avhengig variabler: Politikernes opplevelse av at administrasjonen presser/hindrer og deres opplevelse av konflikt (Variasjonsbredde = 0-4). Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, (t-verdier). * = sig le .05, ** = sig le .05. (m) = missingverdi erstattet med gjennomsnitt.. N2000= 530/537, N2003=470/469

	Adm presser/hindrer (4=nye press/hinder)	Samarbeid eller konflikt (4=nye konflikt)
KONSTANT	1,73** (4,57)	1,58** (4,36)
SOSIAL/POLITISK BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	-0,02 (-0,38)	0,08 (1,55)
Alder (m)	-0,007** (-2,69)	0,002 (0,90)
Utdanning (m)	-0,14 (-0,78)	-0,05 ** (-2,75)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	0,03 (0,55)	-0,01 (-0,22)
Ansatt egen kommune (1=ja)	0,11 (1,53)	0,10 (1,54)
Medlem SV	-0,18 (-1,02)	-0,26 (-1,51)
Medlem AP	-0,09 (-0,77)	-0,16 (-1,52)
Medlem SP	-0,04 (-0,33)	-0,10 (-0,89)
Medlem KRF	-0,12 (-1,01)	-0,13 (-1,14)
Medlem V	-0,08 (-0,55)	0,02 (0,15)
Medlem H	-0,04 (-0,38)	-0,07 (-0,67)
Medlem FRP	0,14 (1,07)	0,25** (0,25)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
Medlem styrende koalisjon (1=ja)	-0,14** (-2,58)	-0,13** (3,31)
Sentralitet	-0,26* (-2,30)	-0,36** (-3,31)
Første periode (0) eller flere (1)	0,08 (1,46)	0,10* (1,97)
Hovedoppgave: Kun adm	0,11 (1,04)	0,01 (0,09)
Hovedoppgave: Undervisning	0,04 (0,61)	0,02 (0,29)
Hovedoppgave: Helse/sosial	0,04 (0,74)	-0,12* (2,01)
Hovedoppgave: Næring/landbruk	0,00 (0,07)	-0,05 (-0,98)
Hovedoppgave: Teknisk	0,01 (0,18)	-0,00 (-0,01)
Hovedoppgave: Kultur	-0,00 (-0,02)	0,08 (1,35)
INDRE KONTEKST		
Kommunestørrelse (innbyggere)	0,0000022 (0,94)	0,00000089 (0,40)
Inntekt per capita	0,00000009 (0,05)	-0,000042* (-2,28)
Størrelse kommunestyre	0,005 (1,01)	-0,006 (-1,37)
Antall partier i kommunestyre	-0,02 (-0,50)	-0,07 (-1,52)
Politisk konsentrasjon	0,002 (0,46)	-0,006 (-1,62)
Politisk stabilitet	-0,008 (-0,35)	-0,04 (-1,90)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	0,06 (1,05)	0,14** (2,62)
ATFERDSVARIABLER		
Interaksjon med administrasjonen	0,09** (3,38)	0,02 (0,92)
R2-justert	0,053	0,090
F-verdi	2,51**	4,32**
Høyeste VIF-verdi	4,4	4,4

Igjen har ligningene generelt sett lav forklaringskraft, men det er flere interessante enkeltvariabler med signifikant effekt. For en variabel kunne en forvente endringer over tid, nemlig at det var en forskjell mellom nye og erfarne politikere som ville forsvinne i løpet av en valgperiode. For opplevd press fra administrasjonen er det ingen signifikante forskjeller mellom nye og gamle politikere verken i 2000 eller i 2003. Angående opplevd konflikt er det slik at forskjellen mellom nye og gamle politikere opprettholdes i begge målinger (t-verdi for 2000 = 2,86, for 2003 = 2,15), men avstanden mellom nye og gamle politikere avtar noe, slik som forventet.

8.4 Empirisk indikasjon nummer 2: Press fra, og konflikt med, politikerne sett fra administrasjonens side

Det ble så stilt spørsmål om hvorvidt administrasjonen følte seg presset av politikerne og hvorvidt man opplevde relasjonen til politikere som preget av samarbeid eller konflikt. Spørsmålene var noe forskjellige fra de vi stilte til politikerne. Angående press var spørsmålet formulert som følger:

”Mange grupper ønsker å påvirke de saksforberedelser kommuneadministrasjonen utarbeider. Føler du noen gang at de følgende instanser ”presser” deg til å utforme forberedelsen på en måte du egentlig ikke ønsker?”

Overfor administrasjonen valgte jeg bare å stille spørsmål om hvorvidt administrasjonen følte seg presset av politikerne, ikke om de følte at politikerne hindret dem. Politikerne ble også splittet opp i flere grupper 1) ordfører, 2) politikere i formannskap, 3) politikere i det utvalget man rapporterer til og 4) andre politikere i kommunestyret.

Tabell 8.4: Administrasjonens oppfatning av at politikerne presser dem til å fatte vedtak de ellers ikke ville tatt. N2000=314; N2003=336, 0=aldri, 4=svært ofte. T-test for endring (* = sig le .05, ** sig = le .01)

	Svært ofte	Ganske ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Gjennomsnitt (STD)	Endring (t-verdi)
Ordfører							
2000	0	1	12	39	48	0,66 (0,72)	-0,02 (-0,36)
2003	0	1	13	35	51	0,64 (0,75)	
Formannskap							
2000	0	0	5	40	55	0,49 (0,59)	-0,03 (-0,65)
2003	0	1	8	33	58	0,52 (0,68)	
I ”mitt” utvalg							
2000	0	0	11	37	52	0,58 (0,67)	-0,03 (-0,41)
2003	0	1	11	35	53	0,61 (0,74)	
Andre politikere							
2000	0	0	6	31	63	0,43 (0,61)	0,00 (-0,05)
2003	0	1	6	30	65	0,43 (0,64)	

Helt generelt ser vi at opplevelsen av å bli presset av politikerne er svært lav i administrasjonen. Sammenligner vi med politikernes svar, virker det som om politikerne opplever presset betydelig høyere fra administrasjonens side. Det er ingen tendenser til endringer i dette bildet over tid.

Tabell 8.5: Administrasjonens oppfatning av konflikt med politikere. N2000=314; N2003=336, 0=aldri, 4=svært ofte. T-test for endring (* = sig le. 05, ** sig = le .01)

	I hovedsak samarbeid	Stort sett samarbeid	Både samarbeid og konflikt	Stort sett konflikt	I hovedsak konflikt	Gjennomsnitt (STD)	Endring (t-verdi)
Ordfører							
2000	58	36	6	1	0	0,50 (0,65)	0,02 (0,32)
2003	59	35	5	1	0	0,48 (0,65)	
Formannskap							
2000	38	53	8	2	0	0,73 (0,67)	-0,09 (-1,69)
2003	34	53	8	4	0	0,82 (0,75)	
I ”mitt” utvalg							
2000	51	42	5	2	0	0,59 (0,70)	-0,05 (-0,89)
2003	48	41	8	1	0	0,64 (0,74)	
Andre politikere							
2000	34	57	8	1	0	0,76 (0,63)	-0,14** (-2,70)
2003	27	58	12	3	0	0,90 (0,71)	

Også konfliktnivået som administrasjonen opplever i forhold til politikerne er lavere enn det politikerne rapporterer i forhold til administrasjonen. Dog er forskjellene betydelig mindre når det gjelder konfliktnivå enn når det gjelder opplevelse av press. Det er tendenser til at opplevelsen av konflikt øker fra første til andre måling. På samme måte som for politikerne ble opplevelse av press fra politisk side samt opplevelse av konflikt med politisk nivå slått sammen til to indekser. Hver indeks består av fire enkeltspørsmål, og for å standardisere variasjonsbredden ble indeksene dividert med antall spørsmål (4). Vedlegg 50 viser den beskrivende statistikken for disse skalaene. Skalaene utviser meget høy intern konsistens. Samtidig er skalaene relativt stabile, selv om det kan spores en viss økning i opplevd konfliktnivå med politikerne. Denne økningen er likevel ikke signifikant på 5%-nivå (T-verdi = 1,52). Det ble derfor ikke valgt å kjøre separate multivariate analyser for administrasjonen på samme måte som for politikerne. Bildet på aggregert nivå er av en administrasjon som nesten ikke i det hele tatt føler seg presset av sine politikere, og som nesten utelukkende opplever relasjonen til politikerne som et (godt) samarbeid. For å undersøke om dette også gjelder på enkeltkommunenivå ble det kjørt en kommunevis sammenligning av scorene på de to indeksene som ble konstruert ovenfor. Selv om det er til dels betydelige avvik fra gjennomsnitt på begge de aggregerte indeksene, så er det ikke noe som rokker ved hovedkonklusjonen om lite press og samarbeid. Den kommunen der administrasjonen opplever høyest press (Evje) har en score rett under 1, noe som indikerer at press forekommer sjelden. Og i den kommunen der konflikten er høyest, scorer administrasjonen rett over tallet 1, noe som indikerer ”stort sett samarbeid” (se vedlegg 51).

Neste skritt er å gjennomføre to regresjonsanalyser der press fra politikerne og konflikt med politikerne er de avhengige variablene.

Tabell 8.6. Resultater fra to regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler:
 Administratorenes opplevelse av at politikerne presser og deres opplevelse av konflikt.
 Metode = Enter. Ustandardiserte koeffisienter, t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .05. Variasjonsbredde avhengig variabler = 0-4. N2000= 306/537, N2003=470/469

	Politikere presser (4= mye press)	Samarbeid eller konflikt (4= mye konflikt)
KONSTANT	0,49 (1,48)	0,82* (2,39)
SOSIAL BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	-0,02 (-0,32)	0,05 (0,89)
Alder	-0,007* (-2,03)	-0,005 (-1,37)
Utdanning	0,02 (0,97)	0,00 (-0,02)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	0,04 (0,86)	0,01 (0,11)
Erfaring fra komm.politikk (1=ja)	-0,02 (-0,20)	-0,09 (-1,04)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
År i stilling	-0,008 (-1,72)	-0,002 (-0,50)
År i kommune	0,003 (1,06)	0,003 (0,99)
Stillingsnivå	-0,01 (-0,38)	-0,18** (-4,72)
Hovedoppgave: Kun adm	-0,06 (-0,75)	0,04 (0,56)
Hovedoppgave: Undervisning	-0,13 (-1,76)	-0,02 (-0,22)
Hovedoppgave: Helse/sosial	0,02 (0,26)	0,08 (1,15)
Hovedoppgave: Næring/landbruk	-0,07 (-1,03)	-0,10 (-1,46)
Hovedoppgave: Teknisk	0,10 (1,63)	0,11 (1,89)
Hovedoppgave: Kultur	-0,12 (-1,70)	0,02 (0,33)
INDRE KONTEKST		
Kommunestørrelse (innbyggere)	-0,00000017 (-0,08)	-0,0000041* (-1,93)
Inntekt per capita	0,0000016 (0,96)	0,0000011 (0,63)
Størrelse kommunestyre	-0,002 (-0,37)	0,009 * (2,20)
Antall partier i kommunestyre	0,02 (0,42)	-0,03 (-0,62)
Politisk konsentrasjon	0,002 (0,65)	-0,003 (-0,79)
Politisk stabilitet	-0,01 (-0,60)	-0,001 (-0,06)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	0,12 (1,78)	0,13* (1,93)
ATFERDSVARIABLER		
Interaksjon med politikerne	0,18** (6,88)	0,04 (1,57)
R2-justert	0,095	0,058
F-verdi	4,03**	2,77*
Høyeste VIF-verdi	4,3	4,2

To interessante forhold må trekkes fram. For det første er det her noen svært få variabler – interaksjon med politisk nivå og stillingsnivå – som har stabile og relativt sterke effekter i begge målingene. Samtidig avtar forklaringskraften i ligningene fra 2000 til 2003. Dette skjer samtidig med at den totale variansen i de avhengige variablene i perioden øker. I praksis betyr det at variabler som ikke er med i modellene har fått økt sin betydning i perioden.

8.5 Empirisk indikasjon nummer 3: Politisk og administrativt i press i relasjon til press utøvd av andre aktører

Data viser at konfliktnivået mellom politikk og administrasjon er lavt – til dels svært lavt for administrasjonens vedkommende –, og at det er en klart signifikant asymmetri i oppfatningen av press fra den andre parten i den forstand at politikerne opplever større press fra administrasjonen enn vice versa (se vedlegg 52). Men om presset oppfattes som lavt eller høyt er egentlig vanskelig å si ut fra kun fokus på en isolert relasjon. Flere har påpekt at Norge er et absolutt lavkonfliktland (Lane & Ersson 1991; Lijphart 1984; Olsen 1996), og at det dermed kan være naturlig for de fleste å rapportere at konflikt og press er svært lavt. Dermed

kan det sette ting i et litt større perspektiv hvis vi også sammenligner hvordan administratorer og politikere opplever presset sett i forhold til andre aktører som også har interesser i det som skjer i kommunen.

Det ble stilt et sett spørsmål til både politikere og administratorer om i hvor stor grad de opplevde å bli presset/hindret av et sett ulike grupper/aktører i omgivelsene. De alternativene som var satt opp for politikerne var 1) kommunepolitikere i andre partier, 2) kommunepolitikere i eget parti, 3) administrasjonen i kommunen, 4) statlige myndigheter (fylkesmann/departementer/direktorater), 5) pressgrupper i lokalsamfunnet, 6) lokale medier og 7) Internasjonale organer, spesielt EØS. For administrasjonen var alternativene 1) ordfører/vara, 2) politikere i formannskapet, 3) politikere i det utvalget jeg rapporterer til, 4) Andre politikere, 5) fylkesmann, 6) departementer/direktorater, 7) pressgrupper i lokalsamfunnet, 8) lokale medier og 9) Internasjonale organer, spesielt EØS.

Alternativene var nødvendigvis litt forskjellige for politikere og administrasjon. For administrasjonens vedkommende ble den tidligere definerte indeksen som måler ”politisk press” benyttet. Når det gjelder ”statlige myndigheter” brukte jeg dette helt generelt i spørsmålene til politikerne, mens det for administrasjonens vedkommende var to spørsmål (fylkesmann og regjering/direktorater). For å kunne sammenligne politikere og administratorer direkte ble disse to slått sammen til en summativ indeks som ble standardisert ved å dele på to. Dermed har denne samme variasjonsbredde som de andre spørsmålene. Fordelingen på svarene er vist i vedlegg 53. For å få fram hvordan politikerne og administratorene rangerer presset fra hverandre i forhold til andre aktører, så ble det laget en tabell med hvordan de to gruppene rangerer presset fra ulike grupper.

Tabell 8.7: Rangering av de aktører man opplever sterkest press fra. Gjennomsnitt (STD i parentes). Data samlet for 2000 og 2003. Npol=1007 , Nadm=650. Rangering i uthevet type. (NA) = ikke aktuelt

	Politikere	Administratorer
Staten	1,75 (1,07) (1)	0,79 (0,78) (2)
Pressgrupper	1,37 (0,87) (2)	1,15 (0,92) (1)
Politikere i andre partier	1,31 (0,84) (3)	(NA)
Kommuneadministrasjon	1,23 (0,87) (4)	(NA)
Politikere i eget parti	1,16 (0,82) (5)	(NA)
Lokale politikere	(NA)	0,54 (0,55) (4)
Media	1,06 (0,87) (6)	0,77 (0,85) (3)
Internasjonale organer	0,81 (0,83) (7)	0,53 (0,75) (5)

Totalt sett virker det ikke som om opplevelsen av press er særlig stort. Politikerne rangerer presset fra staten i nærheten av alternativet ”av og til”, presset fra de andre aktørene plasseres i kategorien ”sjeldent press”. Administrasjonen plasserer presset fra andre aktører i mellom kategoriene ”sjelden” og ”aldri” press. Helt generelt kan vi se at administrasjonen opplever et betydelig mindre press enn politikerne, bortsett fra når det gjelder pressgruppers virksomhet i kommunen. Spesielt stort er avviket mellom politikere og administratorer når det gjelder synet på i hvor stor grad man føler seg presset av staten. Dette støttes av svar på to andre spørsmål om statlig styring av kommunene, der politikerne klart opplever styringen sterkere enn det administrasjonen gjør (se vedlegg 54). Når det gjelder politikerne kan de ulike aktører deles inn i fire grupper. Størst press oppleves klart å komme fra statlig hold. Derneft følger en ganske sammensatt gruppe som representerer et visst press, nemlig politikere i andre partier og lokale pressgrupper. Mindre press oppleves å komme fra eget parti og media, og press fra egen administrasjon faller midt i mellom begge de to sistnevnte gruppene. Absolutt minst press føler man fra internasjonale organer. Administrasjonen kan dele sin opplevelse av press

inn i tre grupper. De opplever klart mest press fra lokale pressgrupper. Derneft kommer staten og media, og minst press opplever de fra egne politikere og internasjonale organer. Det er altså en betydelig forskjell mellom gruppene, både når det gjelder opplevelse av hvor sterkt presset er, og hvilke aktører som oppleves som den sterkeste pressfaktoren.

Spesielt interessant i denne sammenhengen er politikernes opplevelse av press fra administrasjonen og andre aktører. Presset fra administrasjonen oppleves signifikant (på 5% nivå) lavere enn presset fra staten og fra pressgrupper, og signifikant høyere enn fra media og internasjonale organer. Men oppleves presset fra administrasjonen som et press fra en selvstendig aktør, eller blandes opplevelsen av press fra administrasjonen med press fra andre aktører? En faktoranalyse kan gi en viss indikasjon på dette, fordi den gir et svar på om press fra administrasjonen scorer høyt på en dimensjon der også press fra andre aktører scorer høyt. Resultatet fra en slik faktoranalyse er vist i tabell 8.8.

Tabell 8.8: Politikernes opplevelse av press fra ulike aktører. Faktoranalyse (Principal component). Varimax rotering. Alle politikere samlet 2000 og 2003. N=1007. Forklart varians 78%. Faktorscore over 0,30 uthevet

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
Press fra politikere i eget parti	0,377	0,576	0,133
Press fra politikere i andre partier	0,231	0,740	-0,136
Press fra kommuneadministrasjonen	0,060	0,743	0,420
Press fra staten	0,016	0,173	0,799
Press fra pressgrupper	0,866	0,264	0,064
Press fra media	0,864	0,185	0,183
Press fra internasjonale organer	0,216	-0,028	0,760

Her ser vi at kommunepolitikerne ikke skiller så veldig klart med hensyn hvor presset kommer fra. Press fra pressgrupper og media oppfattes tydeligvis som noe som henger tett sammen. Svært interessant er det å merke seg at pressgrupper og media ikke skilles klart fra press fra partikolleger. For forholdet mellom politikk og administrasjon er likevel de to andre sammenblandingene i tabellen enda mer interessante. Press fra staten scorer høyt på samme dimensjon som press fra internasjonale organer. Men merk også at press fra staten, internasjonale organer og fra lokal administrasjon i stor grad oppleves å tilhøre den samme dimensjonen. Den andre sammenblanding går på at politikernes selv i liten grad skiller mellom press man blir utsatt for fra politikere i eget og andre partier, og det presset man møter fra administrasjonen.

8.6 Drøfting

I analysene foran er det enkelte viktige hovedpoeng, samt enkelte delpoeng som krever en nærmere drøfting. For det første er det klart at – hvis vi først ser det fra administratorenes side – konfliktnivået mellom de to sfærene er meget lavt. Dette støtter godt opp under bildet som på et generelt nivå tegnes av forholdet mellom politikk og administrasjon i flere europeiske land samt USA og Australia (Mouritzen & Svava 2002:95), og mer spesifikt – som en del av samme undersøkelsen – i Norge (Baldersheim & Øgård 1998:137). Også i disse undersøkelsene er konflikten lavest med ordfører, og noe høyere i forhold til andre politikere. Administrasjonen opplever enda mindre press fra politisk hold enn det politikernes gjør fra administrasjonen. Det samme gjelder for konflikt, selv om forskjellene her er mindre. Disse konklusjonene gjelder på så vel kommunenivå som på aggregert nivå, på tross av visse variasjoner mellom kommunene.

Det skjer ikke noen særlige endringer av betydning over tid, bortsett fra – som forventet – at nye politikere opplever mest konflikt med administrasjonen, men at dette avtar noe over tid. Tre forhold peker seg likevel ut, fordi det slår relativt likt ut for både politikere og administratorer. Det første funnet er knyttet til at både politikere og administratorer som fungerer innenfor en klassisk sektormodell opplever en sterkere konflikt enn de som fungerer innenfor andre overordnede organisasjonsprinsipper. Dette står i motstrid til antakelsen om at en ville anta å finne mindre konflikt innenfor en modell der politikere og administratorer i stor grad arbeidet med det samme området og dermed kunne tenkes å utvikle fellesinteresser (Niskanen 1971). En mulig forklaring er at sektormodellen skaper en relativt sett sterkere avhengighet mellom politikk og administrasjon, og dermed et større potensial for konflikt. Andre modeller, spesielt resultatenhetsmodellen, øker avstanden mellom politikk og administrasjon, noe som kan tenkes å fjerne noe av konfliktpotensialet.

De to neste funnene er muligens de mest interessante, og bør ses delvis i sammenheng. Først ser vi at det er de mest sentrale politikerne – og i noe mindre grad de administrative lederne – som oppfatter seg minst presset og opplever lavest konflikt, noe som kan tyde på at samhandlingen mellom sfærene blir stadig mer fredelig jo nærmere man kommer ”eliten”. Dette kan skyldes større grad av interessefellesskap (slik vi så i kapittel 7), eller fordi disse gruppene har mer interaksjon med hverandre, kjenner hverandre bedre, og dermed unngår skinnkonflikter. Litt overraskende er det da at økt interaksjon med den andre sfæren i stor grad ser ut til å øke opplevelsen av press for både politikere og administratorer, men at dette ikke slår ut i konflikt. At direkte kontakt vil være viktig kanal for utøvelse av press virker innlysende. Siden hovedfokuset for denne avhandlingen er administrasjonens politiske makt, skal den følgende drøfting dreie seg om hvordan politikerne opplever press fra, og konflikt med, administrasjonen. Politikerne opplever sjelden press fra administrasjonen, noe som ikke betyr at press aldri forekommer. Dette harmonerer godt med undersøkelsens konklusjon i forrige kapittel der administrasjonens opptreden i forhold til politikerne ble målt og drøftet. På administrativ side sto idealet om den autonome byråkrat svært sterkt før politiske vedtak skulle fattes. Dette betyr helt klart at administrasjonen vil fremme sine synspunkter selv om de ikke er i tråd med politikernes. I mange tilfeller kan nok dette oppfattes som et press fra administrasjonens side for å få gjennomslag for en spesiell løsning eller et spesielt alternativ. Og jo mer interaksjon, desto oftere vil administrasjonen kunne legge fram slik divergerende synspunkter. Men dette slår altså ikke over i konflikt.

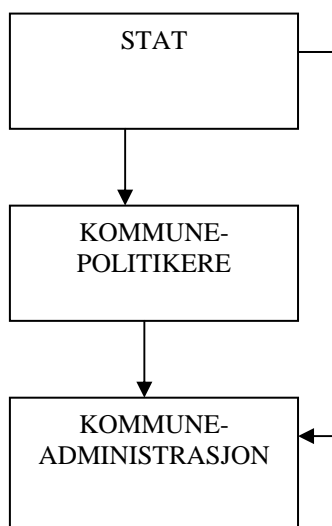
En plausibel forklaring på denne tilsynelatende paradoksale situasjonen på dette kan være at politikerne til en viss grad opplever det presset administrasjonen utøver og de hindringene man føler administrasjonen legger i veien for politiske ønsker, i stor grad som legitime. Dette kan være at administrasjonen gjennom sine fagkunnskaper påpeker ”huller” i en politisk argumentasjon, eller at administrasjonen viser til statlige lover og regler som vanskeliggjør (eller umuliggjør) politiske ønsker. I den grad press eller hindring er faglig fundert vil presset og hindringene også ha en viss grad av autoritet. Den maktutøvelsen som administrasjonen utøver oppfattes da som legitim, noe riktig, noe som gjør at det ikke blir en kilde til konflikt. Dette var jo også et hovedpoeng hos Weber (1971) i hans drøfting av herredømme og autoritet. Uten å trekke data i denne undersøkelsen for langt, trenger ikke den lave opplevelsen av press, og enda lavere konfliktopplevelse som politikerne har med administrasjonen bety et fravær av press fra administrativ side. Men så lenge dette presset er faglig fundert vil det ha en profesjonell legitimitet, noe som jo nettopp er nøkkelen til begrepet ”kompetent nøytralitet” (Mouritzen & Svava 2002).

En annen kilde til legitimitet kan vi muligens trekke ut av den faktoranalysen som ble gjort for hvordan politikerne opplevde press fra ulike aktører (Tabell 8.8). Her kommer det fram at det ikke alltid er like lett for politikerne å skille statlig og internasjonalt press fra det presset som den lokale administrasjonen utøver. Det kan være slik at i enkelte tilfeller når

politikerne blir utsatt for press fra egen administrasjon, så er det fordi administrasjonen henviser til statlige og /eller internasjonale forordninger som ikke kommunepolitikerne har myndighet til å overprøve. Statlige styringsordninger er i all hovedsak rettet inn mot å begrense muligheter for å utøve lokalt skjønn, for på den måten å sikre en likhet mellom kommuner (Fimreite 2003). Lovpålagte standarder for kvalitet og kvantitet på en tjeneste, vil gjøre en lokal tilpasning umulig, og dermed ta noe ”beslutningsrom” bort fra politikerne. Hvis de forsøker å omgå disse vil de møte ulike statlige kontrollorganer, og muligens også sin egen administrasjon som viser til statlige regelverk. Økonomisk øremerking tar også bort muligheten til å disponere midler på den måten politikerne kunne tenke seg det. Og incentiver gjør det vanskelig å ta beslutninger fritt, uten å skjele til hva man vil tape på å ikke gjøre det som staten belønner.

Nå kan lover, regler og forskrifter også ses som en begrensning av administrativt skjønn. Men poenget her er at administrasjonen i alle tilfelle ville måttet forholde seg til standarder og regler. Forskjellen er bare om de er utformet av staten, eller om de er utformet lokalt av kommunepolitikere. For administrasjonen blir dermed ikke forskjellen særlig stor. De utfører sine aktiviteter innenfor et sett rammer, uansett om disse er bestemt sentralt eller lokalt. Den statlige styringen gjennom lover og standarder vil ikke bare begrense politisk skjønn lokalt, men også være en slags ”forbigåelse” av det lokale politiske nivå. Denne typen forordninger fra statens side omhandler i all hovedsak hvordan en viss form for tjenesteproduksjon skal foregå, enten det dreier seg om undervisning, lokale helsestasjoner eller kriterier for tildeling av sosialhjelp. Dermed inngår administrasjonen i et tohodet styringssystem. Dels forholder man seg til statlige forordninger, og dels – på de områder det er mulig – forholder man seg til lokale forordninger. Dette kan illustreres i en figur:

Figur 8.1: Forholdet stat-kommune i et hierarkisk perspektiv



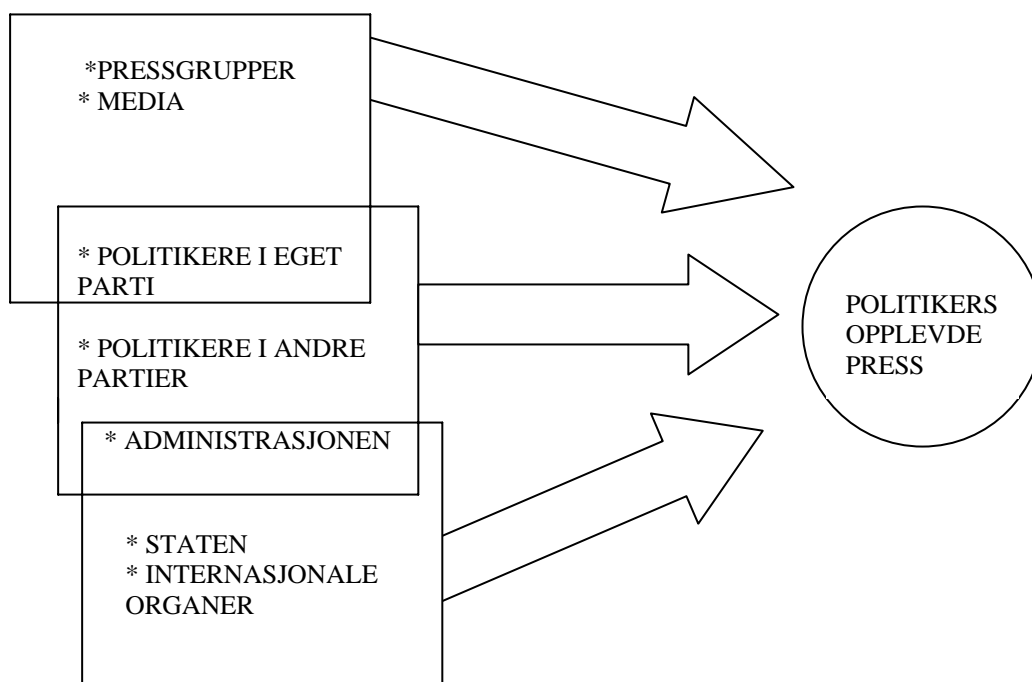
La oss så betrakte den figuren som er tegnet over i et maktperspektiv. Rent hierarkisk – for å forenkle – er staten overordnet kommunen, og kommunepolitikerne er overordnet sin administrasjon (ved blant annet at de har arbeidsgiveransvar). Men administrasjonen må da forholde seg parallelt til beslutninger fattet lokalt, og vedtak fattet sentralt. Hvis det er uoverensstemmelse mellom disse to, er det høyst sannsynlig at det er det statlige vedtaket som vil være det ”tyngste”. Dette er med på å gi den lokale administrasjonen en maktposisjon overfor sine egne arbeidsgivere, nettopp fordi man – hvis politikerne fatter et vedtak som ikke er i tråd med statlige forordninger – kan vise til at man forvalter et regelverk som er

overordnet de lokale politikere. Jo sterkere den statlige styringen, jo oftere kan det tenkes at lokale politikere vil komme i en slik "avmaktssituasjon", der faktisk administrasjonen sier hva som kan og skal gjøres, dog etter fullmakt fra staten. Dette kan innebære at jo sterkere den statlige styringen blir av kommunene, desto mindre mektige blir ikke bare lokalpolitikerne, men makten "vippes" også stadig mer i favør av den lokale administrasjonen. At politikerne i en slik situasjon opplever at de blir "presset" av administrasjonen, burde ikke overraske.

Samtidig ser vi at press fra administrasjonen scorer høyt sammen med press fra andre politiske partier og også fra politikere i eget parti. Dette er antakeligvis uttrykk for at enkelte politikere i enkelte tilfeller oppfatter administrasjonen som å ta "parti", enten med et annet parti eller med meningsmotstandere i eget parti. Her er vi igjen ved kjernen i det dilemma en administrativ leder står overfor i et politisk system ofte kjennetegnet av uenighet og konflikt (Jacobsen 1960). Så snart man tar et standpunkt som plasserer administrasjonen sammen med en gruppe politikere, så kan det være lett for de politiske motstanderne å oppleve det som at administrasjonen har "tatt parti".

Faktoranalysen viser at det enkelte politiker kan ha vanskeligheter med å skille klart hvem det er som faktisk utøver det presset man utsettes for som politiker. Dette kan illustreres i en enkel figur:

Figur 8.2: Illustrasjon av politikeres uklare oppfatning av hvor presset kommer fra.

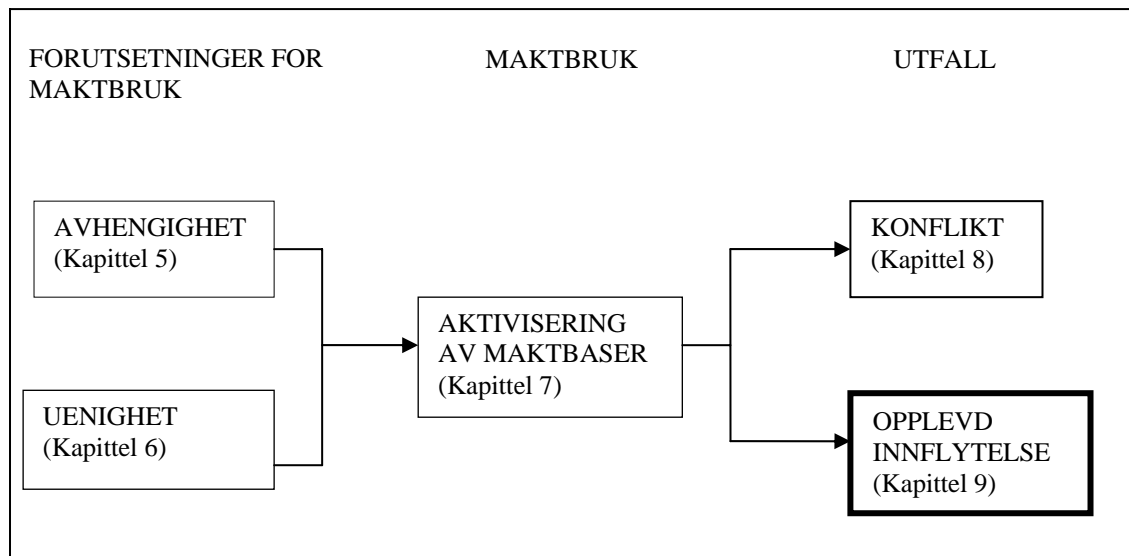


Denne situasjonen åpner helt klart for en slags "skyt-på-pianistens"-situasjon, der administrasjonen kan bli skyteskive for kritikk, med påfølgende konflikt, fordi administrasjonen blandes sammen med andre aktører man er uenige eller i konflikt med. Men dette trenger ikke føre til en høy konflikt med administrasjonen. Hvis politikerne klarer å skille mellom administrasjonen som en egen og selvstendig aktør på den ene siden, og en aktør som "håndhever" regler utarbeidet av andre er det liten grunn til å gi administrasjonen skylden for eventuelle forhold man ikke liker.

Totalt sett støtter data i dette kapittelet opp under hovedinntrykket om at det er et harmonisk og lite konfliktfylt forhold mellom politikk og administrasjon i de studerte

kommunene. Denne konklusjonen støttes ytterligere opp av at det er andre aktører som både administrasjonen og politikerne føler seg betydelig mer presset av enn hverandre. Selv om det er en viss variasjon mellom kommuner og hvilke personer som svarer, så er det klart at det er fra statlig hold at man føler det sterkeste presset, noe som bare understreker den "evige" konflikten mellom statlig standardisering og lokalt autonomi (Fimreite 2003). Men det er unektelig interessant at både politikerne og administratorene opplever presset fra ulike pressgrupper som sterkere enn presset fra hverandre.

**9. "LILLE SPEIL PÅ VEGGEN DER, HVEM ER MEKTIGST I KOMMUNEN HER?"
ULIKE AKTØRERS MAKT I KOMMUNENE, SETT FRA LOKALPOLITIKERES
OG ADMINISTRATORERS SIDE.**



Empirisk har denne avhandlingen tatt opp om forutsetninger for maktbruk (avhengighet og uenighet), aktivisering av maktbaser (målt gjennom administrative rolledefinisjoner og politisk tillit), samt – i forrige kapittel – hva slags utfall en slik aktivisering av maktbaser kunne tenkes å ha (opplevelse av press og konflikt). Dette siste spørsmålet går direkte til kjernen av avhandlingen, og stiller spørsmålet: Hvor stor makt har da egentlig administrasjonen?

Svaret på et slikt bredt spørsmål er selvfølgelig umulig å besvare på en enkel måte. For det første finnes det mange måter å utøve makt på, og ingen av disse er enkle å måle empirisk (March 1988). Den tilnærmingen til å måle makt og innflytelse som benyttes i dette kapittelet ligger tett opp til det vi tidligere drøftet under begrepet ”reputasjonsmakt” eller ”rykteskolen” innenfor maktstudier. Denne tilnærmingen baserer seg på at man spør mennesker å vurdere andre aktørers makt og innflytelse, altså en relativt subjektiv tilnærming til å studere makt (Pfeffer 1981). Denne tilnærmingen har, som mange har påpekt, flere svakheter. Mest kritisert er tilnærmingen for å sidestille et rykte om makt med reell makt (Kaufman & Jones 1954; Wolfinger 1962), og for å overse det som enkelte kalte ”objektiv makt” knyttet til konkrete utfall og ressursfordelinger (Bonjean & Olson 1964). Nyere studier, basert i mer eksperimentelle design, tyder på en relativt sterk korrelasjon mellom ryktebaserte og ”objektive” indikatorer på makt (Brass 1984; Enz 1989; Jun & Armstrong 1997; Krackhardt 1990; Pfeffer 1981:59-61), mens nyere studier også har påpekt at det å ha et rykte for å være mektig i seg selv er et meget viktig element i maktbegrepet (Cyert & March 1992:231-232; Dowding et al 2001). Samtidig er de mer objektive tilnærmingene kritisert fordi de ikke klarer å koble konkrete utfall til aktørers intensjoner og handlinger, noe som kan åpne for at utfallet skyldes flaks (Barry 1980a & 1980b), eller at det like godt kan skyldes samarbeid som utøvelse av makt i den weberianske forstand der noen handler for å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort (Stone 2006).

I denne studien anvendes en avart av reputasjonsskolen i den forstand at jeg ber både politikere og administratorer om å rangere ulike grupper – ikke personer – innflytelse. Begge disse rykteindikatorer er generelle, noe som i tråd med Enz (1989) skulle måle utøvd makt relativt godt. Videre blir det empiriske målet på makt forholdsvis enkelt delt i to hovedelementer. Det første går på det enkelte har kalt dagsordenmakt, noe som dreier seg om i hvilken grad en aktør har evnen til å bestemme hva slags saker som tas (eller ikke tas opp) opp til politisk behandling, diskusjon og vedtak (Bachrach & Baratz 1962; Bachrach & Lawler 1976; Dahl 1957 & 1961; Hernes 1975; Niskanen 1971; Olsen 1978). Det andre går på et generelt spørsmål om hva slags resultat de ulike aktører oppnår, noe som vil inkludere mulig dagsordenmakt og andre typer makt slik vi diskuterte det tidligere. Det at man oppnår et resultat er en del av det Engelstad (1999) kaller det ”sterke maktbegrepet”. Den metoden som benyttes i denne avhandlingen er selvfølgelig ikke egnet til å fange opp det vi kan kalle objektive maktforhold. Det eneste jeg måler er i hvilken grad et sett med aktører opplever hvor innflytelsesrike noen andre aktører er. Det er likevel viktig å være klar over at dette bare er en tilnærming til makt, ikke nødvendigvis den eneste riktige.

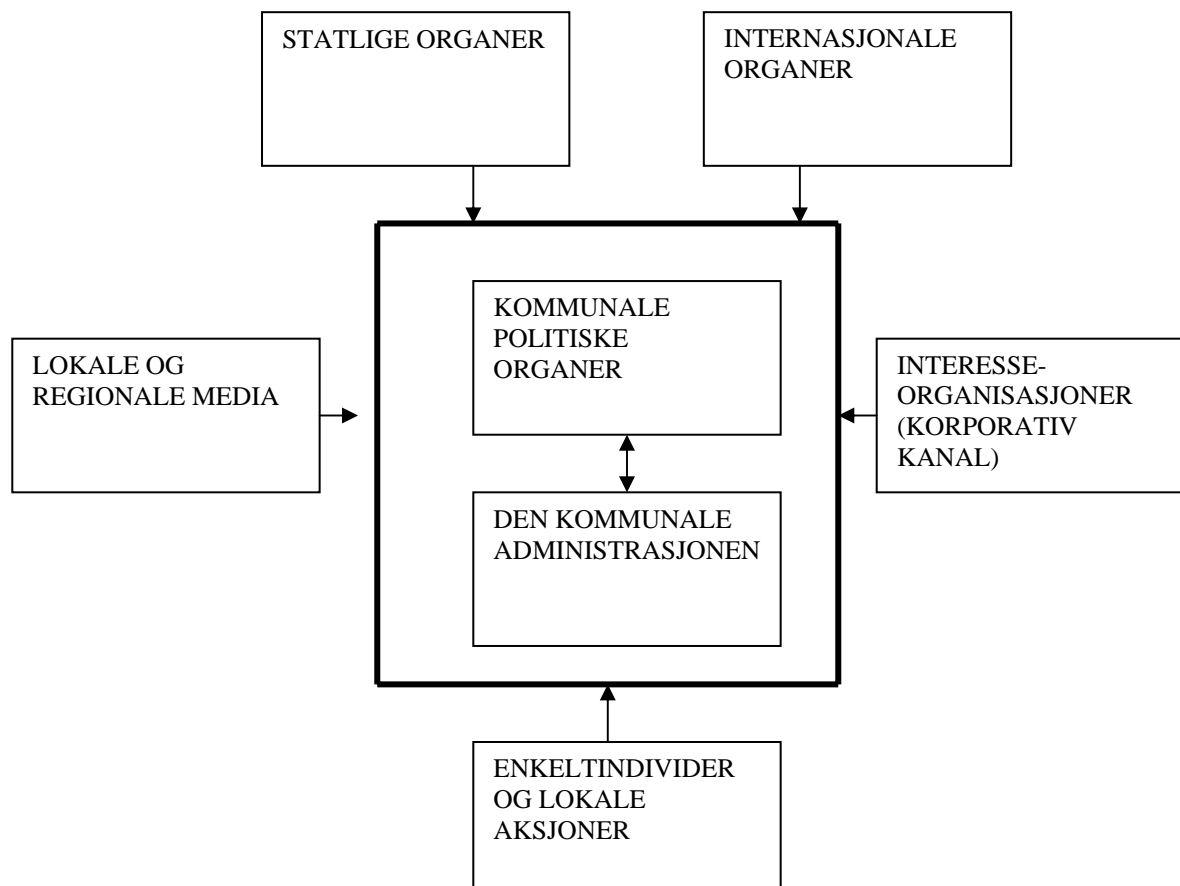
For det andre er det vanskelig å vurdere administrasjonens politiske makt isolert sett, det vil si uten å se denne ene aktørens innflytelse i relasjon til andre aktørers politiske innflytelse. Fra mange tidligere studier, både på lokalt og ikke minst sentralt nivå, vet vi at mange ulike aktører forsøker å utøve politisk makt ved å forsøke å påvirke det som skjer i politiske fora (se for eksempel Bukve 1997; Hagen & Sørensen 2001; NOU 1982:2; Østerud et al 2003). Når man skal vurdere administrasjonens politiske makt er det altså ikke tilstrekkelig å vurdere dette forholdet isolert sett.

9.1 Ulike kanaler for politisk innflytelse i kommunen

I et moderne og pluralistisk samfunn blir det for snevert å fokusere bare på relasjonen politikk og administrasjon når det gjelder maktutøvelse. Et hovedpoeng i den forrige maktutredningen var at det fantes mange ulike politiske aktører, eller kanaler for politisk innflytelse (NOU 1982:3). I den pluraliseringen som har foregått i samfunnet siden forrige maktutredning fant sted er det rimelig å forvente at disse aktørene også har økt sin innflytelse (Rommetvedt 2002).

Norske kommuner befinner seg altså langt i fra i en situasjon der de er ”suverene”, og der den eneste andre parten som kan tenkes å utøve makt for å få sine ønskede vedtak igjennom i politisk fora på kommunalt nivå, er administrasjonen. Snarere inngår kommunene i et sett med relasjoner, der det i samtlige vil være mulig å utøve makt. Administrasjonen vil bare være en av mange aktører som kan tenkes å utøve en slik makt.

Den forrige maktutredningen påpekte tre andre sentrale aktører/kanaler: Interesseorganisasjoner, media og direkte aksjoner (NOU 1982:3). Utenfor det jeg har kalt det formelle politiske system finner vi da en rekke aktører – både enkeltindivider og organisasjoner – som vil forsøke å påvirke den fordeling av goder og byrder som skjer innenfor rammene av de politiske og administrative organer både på statlig og kommunalt nivå. Dermed er det fornuftig å sammenligne lokale politikeres og den lokale administrasjonens makt i kommunen relativt i forhold til disse andre aktørene. Disse andre aktørene kan illustreres i den følgende figuren:



Figur 9.1: Kanaler for innflytelse i norske kommuner.

Hovedfokus er fremdeles på relasjonen innenfor de tykke markerte strekene i figuren over, altså forholdet mellom de lokale politikerne og den lokale administrasjonen. Men norske kommuner inngår også i det vi kan kalle den "unitære stat". Dermed er den makt som er lagt til kommunalt nivå i prinsippet avledet statsmakt. Dette fører også til at staten regulerer det som skjer i kommunene på mange ulike måter, fra å bruke ulike former for lovregulering og påbud og kontrollere at disse overholdes, via det å bruke finansielle virkemidler som ulike former for øremerking eller incentivordninger, til det å drive veiledning og opplæring. Dermed har også statlig nivå en betydelig makt over det som skjer i kommunene. Det samme kan sies om internasjonale og i enkelte tilfeller overnasjonale organer. Norge knyttes stadig sterkere sammen med andre land, først og fremst gjennom tilknytning til EU gjennom EØS, men også gjennom godkjenning av flere internasjonale avtaler som for eksempel "den europeiske menneskerettighetskonvensjonen" som i 1999 ble integrert som en fullverdig del av norsk lov. Dermed vil flere vedtak fattet i slike internasjonale organisasjoner også kunne tenkes å få betydning for hva man må, kan og ikke kan gjøre i norske kommuner. Begge disse to formene for maktutøvelse – fra stat og internasjonale organer - vil komme "ovenfra", i den forståelse at norske kommuner inngår i et hierarkisk forhold til begge typer organer.

Forsøk på å påvirke det som skjer i norske kommuner kan også komme "utenfra" fra lokale aktører som har interesse av å påvirke det som skjer i kommunale organer. En slik sentral aktør vil være organiserte interesser, varierende fra store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner til frivillige organisasjoner av ulikt slag. Disse kan mobilisere både ekspertise og velgermakt for å påvirke politiske og administrative vedtak i kommunen. En annen sentral aktør er lokale media. Media spiller både en rolle som kontrollorgan ved å overvåke hvordan vedtak fattes, for å formidle synspunkter fra flere vinkler på de ulike vedtak, og for å sette saker på den politiske dagsorden.

Til slutt må vi være åpne for at forsøk på innflytelse kan komme "nedenfra" fra befolkning og velgere. Deres hovedmulighet til å påvirke det politiske nivå skjer selvfølgelig gjennom valg, men også i perioden mellom valg kan lokale aktører påvirke det som skjer i kommunen. Selv om politikere har et relativt fritt mandat i forhold til befolkningen i valgperioden (Olsen 1983), vil man kunne forsøke å påvirke vedtak gjennom ulike former for aksjoner eller direkte kontakt med sentrale beslutningstakere i kommunen. Det er i dette komplekse nettverket at lokale politikere og lokaladministrasjonen kan utøve sin makt.

Kommunene og staten

Svært mye har vært skrevet om forholdet mellom stat og kommune i løpet av de siste 20 årene (se for eksempel Bukve 1997, Fimreite et al 2002, Fimreite 2003, Flo 2003, Hagen & Sørensen 1997, Hansen 2000; Kjellberg & Hansen 1979, Kjellberg 1988 & 1991, Offerdal & Kjellberg 1997, Vabo 1994; Vabo & Opedal 1997). Ulike måter staten styrer og regulerer kommunene på har vært studert, diskutert og eksperimentert med (se Baldersheim 1991; NOU 2005:6).

Det er mye som tyder på at den statlige styringen av norske kommuner er blitt stadig sterkere, selv om kommuneloven fra 1992 i prinsippet gir kommunene mye selvstyre (Fimreite et al 2002, Fimreite 2003, Flo 2003). Fimreite (2003:342) konkluderer med at:

"Nåtidskommunen kjennetegnes dermed av stor nasjonal integrasjon (statlig styring) og lite lokalt handlingsrom."

En av årsakene til dette er tydeligvis den permanente mindretallsparlamentarismen som i dag gjelder i Norge på nasjonalt nivå (Rommetvedt 2002). Dette har ført til et mer aktivt Storting, noe som også har ført en sterkere detaljstyring av kommunenivået (Hansen et al 2000). Selv om den generelle lovgivningen som regulerer forholdet stat-kommune er blitt mindre styringsorientert, styrer staten nå mer gjennom særlovgivning, økonomiske tilskudd og incentivordninger, og ikke minst gjennom en økende grad av rettighetslovgivning som skyver mye av ansvaret ut fra den politiske og inn i den private sfære og i rettssalene (Østerud et al 2003).

Kommunene og internasjonale organer

Internasjonalisering og globalisering har stått høyt på den politiske dagsorden i den senere tid, og er knyttet til Norges stadig tettere tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, og til Norges deltakelse i andre internasjonale avtaler og institusjoner som FNs menneskerettighetskonvensjon, World Trade Organization, o.a.. (Østerud 1999). I følge enkelte har dette ført til at Stortingets lovgiverrolle har minsket i betydning (Nordby & Veggeland 1999). Dette får også betydning for lokalt nivå ved at mange av de lover, regler og forskrifter som vedtas på sentralt nivå i realiteten er tilpasninger til internasjonale vedtak. Det mye omtalte regulativet for sandkvalitet i sandkasser for barn, som førte til at mange kommuner måtte bruke hundretusener av kroner for å skifte ut sand som ikke holdt riktig kvalitet, er et eksempel på slik tilpasning til internasjonale standarder. Det samme er krav om at prosjekter over en viss størrelse (i økonomisk forstand) skal sette ut på internasjonalt anbud. Dermed virker det rimelig å anta at også slike internasjonale kanaler har økt sin betydning de siste årene.

Men her må vi foreta en nyansering. Internasjonale organer forholder seg ikke direkte til kommuner, men til nasjonalstater. Dette betyr at det som vedtas i internasjonale organer vil bli kanalisert ned til norske kommuner via staten. En lov som gjelder internasjonalt, gjelder ikke for norske kommuner før den er rettskraftig. Dette vil i praksis antakeligvis bety at svært mange i kommunene vil ha vanskelig for å skille helt klart mellom hva som er statlige og hva som er internasjonale aktører. Dette kan medføre at denne typen organer ikke oppfattes som særlig viktige. Som Baldersheim (2000) antyder, er forholdet mellom internasjonale organer og lokale maktforhold fremdeles et lite utforsket område, preget spesielt av at "(...) spesifiseringen av "det lokale" er litt for vag til å være nyttig enda" (op.cit:111).

Kommunene og organiserte interessegrupper

En av de klareste hovedkonklusjonene i den forrige maktutredningen (NOU 1982:3) var den sterke posisjonen godt organiserte interesseorganisasjoner hadde fått, og da spesifikt de store arbeids- og næringslivsorganisasjonene. Dette hadde de ikke fått gjennom å bruke sine tradisjonelle maktmidler, som streik eller lockout for arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner, men heller ved at disse organisasjonene var blitt integrert i den sentrale forvaltningen (Egeberg et al 1980; Nordby 1996).

Nå er det klare tegn på at denne formen for korporatisme har avtatt i senere år (Espeli 1999; Helland 2001, Nordby 1996, Rommetvedt 2002), selv om de store organisasjoner fremdeles er tett integrert i det norske politiske system. Nå har det ikke vært noen systematiske studier av det vi kan kalle lokal korporatisme, men noen unntak er det (Christiansen & Rommetvedt 1999; Gabrielsen 1999; Torsteinsen 1992). Det som virker klart er at den formen for "partsrepresentasjon" som var så vanlig på statlig nivå, bare i liten grad finnes i kommunene. Arbeidstakerorganisasjoner deltar i de aller fleste råd og utvalg som angår personale og arbeidsforhold i den administrative delen – slik også lovverket foreskriver – men vi finner

ikke særlig mange partssammensatte utvalg og råd, eller for den saks skyld at interesseorganisasjoner spiller en viktig rolle som premissleverandør for politiske organer.

Et like viktig poeng er at de fleste interesseorganisasjoner kun er relativt svakt representert på lokalt nivå. Da mener jeg ikke i form av medlemsmasse, men ut fra det enkle faktum at den ekspertisen som de store organisasjonene sitter på i stor grad er lokalisert til hovedkontorer i Oslo. En tredje grunn til at interesseorganisasjoner skal bety mindre på lokalt nivå, er knyttet til den typen saker som kommunene driver med. De saker som håndteres lokalt vil ofte være av marginal interesse – generelt sett – for de store organisasjonene.

Kommunene, pressgrupper og lokale aksjoner

Selv om ikke de store nasjonale interesseorganisasjonene spiller så stor rolle på lokalt nivå, kan det godt tenkes at lokale organisasjoner spiller større rolle. Dette kan skje på to måter. Det ene er at mange lokale organisasjoner oppstår relativt ”spontan”, som en protest mot en plan eller et politisk vedtak. Alle kommuner har opplevd sine aksjoner om ”Nei til veibygging”, ”Nei til nedlegging av skoler” eller ”Grunneiere mot friareal”. Empiriske studier tyder også på at det meste av aksjonsaktiviteten i Norden faktisk har denne typen karakter (Togeby 1989). Det virker rimelig å anta at disse vil kunne fungere som et korrektiv til lokalpolitikernes og den lokale administrasjonens makt. Administrative saksforberedelser kan bli forsøkt påvirket av disse gruppene, samtidig som administrative vedtak kan bli brakt inn for politiske fora, for eksempel gjennom klager eller direkte personlig kontakt. Det arrangeres protesttog før omstridte vedtak, og det utveksles synspunkter direkte mellom enkeltpersoner i befolkningen og politikere og administrative ledere. Denne aktiviteten ser også ut til å ha økt i omfang, og er dermed en del av den politiske aktiviteten som har økt (Bjørklund & Saglie 2000).

Wollebæk og Selle (2002) skiller mellom ulike typer frivillige organisasjoner alt etter deres orientering (mot konsensus eller konflikt) og deres fokus (medlemmene eller samfunnet). De klassiske interesseorganisasjonene er rettet mot medlemmer og konflikt, mens det forfatterne kaller folkebevegelser er rettet mot konflikt og samfunn. Særlig den siste formen for organisasjoner er i følge forfatterne i tilbakegang, mens veksten i de klassiske interesseorganisasjonene er stoppet opp. En viktig del av det nye bildet er at det forfatterne kaller serviceorganisasjoner er i sterk vekst. Dette er organisasjoner rettet mot medlemmene og orientert mot konsensus. Mest interessant for denne studien er det forfatterne mener å se konturene av, nemlig at det skjer

”(...) ein aukande lokalorientering heller enn ei orientering mot det nasjonale. Det politiske blir mindre viktig, og vi ser stadig meir av spesialisert eller saksorientert aktivitet, ein aktivitet som i aukande grad er eigenorientert heller enn samfunnsorientert” (op.cit:228).

Den generelle pluraliseringen av det norske samfunnet de siste årene (Rommetvedt 2002) kan ha ført til at vi har fått flere slike pressgrupper enn det tilfellet var tidligere, og dermed at dette kan ha blitt en viktigere maktfaktor også på lokalt nivå for eksempel gjennom en økt grad av lobbyvirksomhet på lokalt nivå (Gabrielsen 1999). Det siste innebærer også at personer, grupper og organisasjoner bruker betalte og profesjonelle rådgivere for å påvirke beslutninger. Selv om innslaget av slike profesjonelle lobbyister fremdeles ser ut til å relativt beskjedent, er dette noe respondentene i Gabrielsens (op.cit.) undersøkelse mener vil øke i fremtiden. Før vi forlater denne gruppen aktører, må vi også trekke fram den sterke tendensen til at den frivillige sektoren er i ferd med å foreta et ”hamskifte”, og fremstå som en mye mer profesjonalisert enhet (Tranvik & Selle 2002). I dette ligger det faktum at de fleste frivillige organisasjoner i stor grad er i ferd med å forlate ”dugnadstanken” I stedet får idrettslaget en fast ansatt trener, musikkorpset betaler en profesjonell dirigent for å lede øvelsene og den

lokale gren av Røde Kors får en leder på deltid. Denne profesjonaliseringen kan ha mange ulike konsekvenser, men hvis vi kun ser det i forholdet til lokal politikk og administrasjon, kan dette medføre økt innflytelse fra de frivillige organisasjoner. Det at man får fast ansatte ledere i mange av disse organisasjonene, gjør også at mange får mer tid til politisk påvirkning. At disse lederne er bedre skolert, gjør også at de kan fremme bedre faglige argumenter og fremlegge dem på en bedre måte.

Kommunene og media

Det virker også åpenbart at media, spesielt lokalt baserte, kan være en viktig maktfaktor på lokalt nivå. Et slående eksempel er en "kåring" av Sørlandets mektigste person – en øvelse medier elsker – i regionavisen Fædrelandsvennen høsten 2003, der nettopp topplasseringen gikk til redaktøren av landsdelens største avis. Kåringen ble foretatt av et bredt sammensatt panel, så det er helt klart at den gir et relativt godt inntrykk i alle fall av oppfatningen av hvor viktig og mektig lokale medier er.

Mediene er viktige fordi de påvirker politikken gjennom sin tilstedeværelse og arbeidsform. Flere har påpekt medias viktige rolle som "vaktbikkje", en rolle ikke mediesektorens folk selv elsker å understreke. Gjennom pågående journalistikk, og ved at politiske debatter løftes ut i offentligheten, kan media medvirke til at det er vanskeligere for administrasjonen å skjule informasjon for politikere. Ikke minst spiller medier en viktig rolle i å sette den politiske dagsorden (Hernes 1975 & 1978), noe vi også må kunne anta skjer på kommunalt nivå (Mortensen et.al. 1995; Ødegård 1996 & 1997).

Medias rolle kan også tenkes å ha blitt sterkere de siste årene på grunn av to sentrale forhold. For det første har vi opplevd en prosess der spesielt aviser har løsrevet seg fra partipolitiske bindinger, samtidig som radio og TV er blitt mer uavhengig av sin eier: Staten (Østbye 2000). For det andre har media skjerpet sin kritiske rolle, og vi har opplevd et større innslag av kritisk og undersøkende journalistikk. Den tid da media bare refererer politiske vedtak og administrative prosesser er forbi. Nå letes det i større grad etter nyhetsverdier – les: "sensasjoner" – i en hver sak (Sand & Helland 1998). Samtidig har mediene fått større kontroll, i og med at den politiske bindingen er sterkt svekket. Aardal & Waldahl (2004) hevder at mediene har fått økt kontroll over det å definere hvilke situasjoner og saker som er viktige (situasjonskontroll), hvem som skal komme til orde gjennom media (kanalkontroll), samt over hvordan saker skal vinkles (kontroll over formen). Dette har medført at politikerne er mer avhengige av å tilpasse seg det vi kan kalle medienes logikk, preget av forenkling (politiske nyanser får liten plass i mediene), konkretisering (konkrete saker gis forrang for mer generelle politiske problemstillinger), forsterking (det er de sterke saker og hendelser som vektlegges, gjerne knyttet til enkeltpersoner) og polarisering (politiske konflikter prioriteres framfor forsøk på å nå fram til kompromisser). Dette fører forfatterne til å konkludere med følgende (op.cit:262):

"To a great extent the media form the public sphere of politics. Politicians who want to reach out to reach the voters have to use the same strategies to arouse media as the media themselves to arouse the influence of the public (...). In this way the media influence not only the public's understanding of politics, but also the politician's shaping of politics."

Dette er det Hernes (1978) kaller for medievidning. Nå gjelder nok dette i større grad for nasjonale medier enn for lokale, først og fremst aviser. Mathiesen (1993:276) referer til en studie av lokalpressen, og konkluderer med at denne i mindre grad er individualdramatisk enn den nasjonale pressen. I lokale medier legges det mer vekt på sak enn på person og dramatikk.

Til sammen vil disse to faktorene kunne ha ført til at lokale medier er blitt en viktigere politisk maktfaktor også på lokalt nivå de siste tiårene, spesielt når det gjelder den dagsordenssettende funksjon.

Samspill mellom kanalene

Når administrasjonens politisk makt skal vurderes, bør den vurderes opp mot den innflytelsen de tidligere diskuterte aktører kan tenkes å utøve. Et kompliserende forhold her kan være muligheten for at det er en relativt sterk interaksjon mellom de ulike aktører og kanaler. Togeby (1989) hevder for eksempel at det er vanskelig å skille såkalt "grasrotdeltakelse" fra media, i og med at slike aksjoner ofte benytter media aktivt for å få formidlet sine synspunkter. Samtidig er slike aksjoners saksorientering, konfliktorientering og dramatisering godt tilpasset til det Hernes (1978) kalte medievridding, det vil si at media prioriterte saker som kunne forenkles, inneholdt innslag av dramatikk og konflikt, og som var mer personorienterte. Empiriske studier viser da også at lokalmedia ofte virker mer som en kanal for stemmer i lokalsamfunnet enn som en selvstendig stemme (Ødegård 1996 & 1997).

På samme måte må vi være åpne for at det kan være en sterk interaksjon mellom den innflytelse staten utøver og den innflytelsen som utøves av internasjonale organer. Selv om det er et utstrakt internasjonalt samarbeid mellom kommuner (Baldersheim & Ståhlberg 1998) vil internasjonale organer først og fremst forholde seg til nasjonalstaten som enhet (Østerud et al 2003). Dermed vil pålegg og forordninger fra internasjonale organer i de fleste tilfeller bli "filtrert" gjennom statlig nivå før de endelig når det kommunale nivået. For en lokal politiker eller administrator er det ofte vanskelig å skille mellom hva som er et pålegg fra staten og hva som er et pålegg fra et internasjonalt organ.

Denne interaksjonen mellom de ulike innflytelseskanaler kan til en viss grad undersøkes ved å se på hvor klart de ulike respondentene klarer å skille innflytelsen fra de ulike kanalene fra hverandre.

9.2 Variasjon i opplevd innflytelse

Opplevelsen av ulike aktørers innflytelse vil helt klart kunne variere, både etter hvem som spørres og etter hva slags kontekst denne personen befinner seg i. Hvis vi åpner for at det kan være subjektive variasjoner i oppfatningene av hvem som er mest innflytelsesrike, kan individuelle forhold som kjønn, alder og utdanning føre til forskjellige oppfatninger. Når det gjelder opplevd innflytelse til andre aktører enn en selv er det flere empiriske studier som støtter opp under at menn har en tendens til å tilskrive mer innflytelse til seg selv enn det kvinner gjør (Trentham & Larwood 2001:734-736). På samme måte kan det tenkes at eldre, fordi de har gjennomgått en modningsprosess, har fått et mer realistisk syn på egen innflytelse, og derfor toner egen makt noe ned i forhold til yngre mennesker. Dette er likevel klart subjektive variasjoner som er vanskelig å forklare ut fra reelle maktforhold. At kvinner skulle utsettes for mer maktbruk fra staten enn menn, eller at eldre skulle utsettes for mindre maktbruk av media, er svært vanskelig å forklare. Derfor vil variablene i dette avsnittet fokusere på forhold som kan skyldes reelle forskjeller i hvordan de påvirkes av ulike aktører.

At vi vil finne forskjeller mellom politikere og administratorer virker nokså naturlig. Størst vil muligens denne forskjellen være i oppfatningen av statens innflytelse. Som diskutert i forrige kapittel, er mye av den statlige styringen nettopp rettet inn mot å begrense den politiske skjønnsutøvelsen, noe som kan føre til at politikerne vil oppfatte staten, og dermed også muligens internasjonale organer, som betydelig mektigere enn det administrasjonen gjør. På samme måte er det rimelig å anta at politikere vil være mer eksponert i media enn administrative ledere, og dermed opplever dette presset som større. Når det gjelder

pressgrupper er det mye som tyder på at disse i større og større grad retter seg direkte mot administrasjonen (Bjørklund og Saglie 2000; Wollebæk & Selle 2002), muligens fordi det er administrasjonen som i større grad enn politikerne som kan gjøre noe med enkeltvedtak av betydning for enkeltindivider (byggesaksbehandling, plass på pleiehjem, og lignende). Men som det ser ut på nasjonalt nivå, så har mye av pressvirksomheten beveget seg bort fra administrativt, og over til det politiske nivå (Rommetvedt 2002). Hvis dette også gjelder på lokalt nivå kan det slå motsatt ut i forhold til det jeg nevnte tidligere.

Blant politikerne må vi også regne med partipolitiske forskjeller. Det virker sannsynlig at det er medlemmer av de største partiene, de som har mest numerisk makt i kommunestyrene, som vil oppleve mest press fra samtlige andre aktører. Det er de politikerne som sitter i den styrende koalisjonen som det vil "lønne seg mest" å påvirke. Akkurat det samme argumentet kan anvendes for sentralitet. Forskjellige pressgrupper vil helt sikkert forsøke å legge størst press på det som er de sentrale beslutningstakere. Og jo mer sentral man, både politisk og administrativt, desto mer vil man antakeligvis være ettertraktet som noe som bør påvirkes. Et annet element er at de mest sentrale også høyst sannsynlig er de som får mest direkte føling både med statlig styring og internasjonale påbud og forordninger. Vedtak fra staten vil bli formidlet "tjenestevei", og da vil det først gå til de mest sentrale. Den sentrale "eliten" vil antakeligvis i mange tilfeller være den gruppen som formidler og "oversetter" statlige og internasjonale vedtak for andre i kommunen (Røvik 1998). For dem vil det være lettere å skille ut hva som direkte kommer fra staten og – i mindre grad – internasjonale organer. Når dette formidles ut i organisasjonen i form av et kommunalt vedtak kan det være vanskeligere for mange mindre sentrale å skille klart mellom hva som er kommunale og hva som er statlige/internasjonale bestemmelser.

Det er også grunn til å vente systematiske variasjoner mellom ulike sektorer. Dette kan knyttes til Dunleavys (1991) teori om "political salience", eller hvor stor interesse et oppgavefelt tiltrekker seg fra aktører i og utenfor organisasjonen. Dunleavys tanke er at det er de oppgavefeltene som bruker mest ressurser som vil tiltrekke seg mest politisk oppmerksomhet. Hvis dette er korrekt kan vi tenke oss at de som arbeider i kommunens to største sektorer – helse/sosial og undervisning – vil oppleve den politiske innflytelsen som sterkest. Trekker vi Dunleavys teori litt videre kan det tenkes at statens interesse vil være sterkest i de oppgavefelt der ønsket om nasjonal enhet og geografisk standardisering er sterkest. Som diskutert i forrige kapittel er det høyst sannsynlig at dette vil være undervisningsfeltet noe som kan medføre at de som arbeider innenfor dette feltet vil oppleve sterkest innflytelse fra statlig hold. Den statlige styringen kan også tenkes å føre til at andre aktører får mindre innflytelse. Dette kan skyldes at enkelte sektorer er så sterkt regulert at det ikke har noen hensikt å forsøke å påvirke dem på lokalt nivå. Eventuelle endringer må skje i regelverket på nasjonalt nivå, og dermed må også påvirkningsvirksomheten rettes mot det nivået. I de minst regulerte sektorene – kultur spesielt – så kan man tenke seg at mange grupper ser muligheten for påvirkning, og dermed kan det være mulig at man her finner en sterkere følelse av at ulike pressgrupper har innflytelse. Et annet argument trekkes fram av Hagen & Sørensen (2001:145), og er knyttet til at det å utøve et press forutsetter et visst minimum av ressurser. Innenfor sektorer der pressgrupper står svakt vil denne gruppens makt også antakeligvis vurderes som liten. Dette gjelder først og fremst sektorer innenfor helse- og sosialsektoren, mens man innenfor skoleverk og teknisk sektor i større grad vil måtte forholde seg til ressurssterke enkeltpersoner og grupper. Videre kan det tenkes at de sektorer som yter tjenester til enkeltpersoner vil møtes med størst interesse fra innbyggere og brukere, og dermed også ulike typer av pressgrupper og interesseorganisasjoner. Dermed kan det tenkes at de som driver med oppgaver innenfor helse/sosial og undervisning også vil oppleve dette presset sterkest, en antagelse som også støttes opp av tidligere empiriske studier (Hagen & Sørensen 2006:150).

En flat struktur betyr også en utstrakt grad av delegering til administrativt og operativt nivå i kommunen, noe som kan påvirke opplevelsen av ulike aktørers innflytelse. På den ene siden kan dette ses som at politikerne gir fra seg makt, og dermed at politikerne innflytelse avtar til fordel for administrasjonens (Christensen & Lægreid 1998). Hvis dette er tilfelle kan det bety at det vil gjenspeiles i at de som arbeider i en flat struktur vil tone ned politikernes og opp administrasjonens betydning i forhold til dem som fungerer innenfor andre strukturelle rammer. Nå trenger det ikke være noen slik effekt, nettopp fordi det kan være at politikerne ikke avgir makt, de bare styrer på en annen måte enn tidligere. Og dermed kan man faktisk postulere at delegasjon, mindre direkte styring og mer styring på overordnet nivå, ressurser og resultater, faktisk kan styrke politisk innflytelse (Johnsen et al 2005), eller at det ikke påvirker politisk styring nevneverdig i det hele tatt (Vabo 2004). Effekten på opplevd innflytelse er altså uklar.

Økende organisatorisk størrelse ser ut til å medføre en betydelig delegasjon av myndighet (Mintzberg 1979). Samtidig, slik Downs (1967) understreker flere steder, vil økende størrelse gjør en organisasjon mer uoversiktlig, og dermed vanskeligere å kontrollere fra toppen. Den økende delegeringen av myndighet fra politisk til administrativt nivå og den stadig vanskeligere oversikten, kan også føre til en generell opplevelse av at administrasjonen blir viktigere i større enn i små kommuner.

Ser vi på trekk ved kommunestyret kan det tenkes at politiske uklare og skiftende situasjoner i seg selv vil gi større rom for administrasjonen til selv å fatte vedtak. Den politiske kontrollen med administrasjonen kan tenkes svekket i en slik situasjon, samtidig som administrasjonen som sagt kan bli "tvunget" til å fatte beslutninger i en situasjon der politiske organer kan være preget av politisk "lammelse". Dette kan også føre til at administrasjonen generelt sett blir oppfattet som en mektigere aktør i situasjoner preget av høy politisk usikkerhet og uklarhet.

Helt generelt kan det være at kommuner med god økonomi – målt i totale inntekter per capita - vil oppleve andre aktører som mindre viktige. Hvor knappe ressurser er, har ofte vært sett som en faktor som øker intensiteten i kampen mellom ulike grupper (Bozeman & Slusher 1979; Pfeffer 1981). Sørensen (1995b) representerer likevel en annen innfallsvinkel, i det han antar at mer ressurser vil bety større slakk, noe som igjen vil føre til økt interesse fra interessegrupper som da ser at "det er noe å hente" ut av kommunen. Det støttes også empirisk, noe vi også finner i Vabo (2003:130-131), ved at politikeres og administratorers opplevelse av lobbyvirksomhet øker ved økende inntekter per capita.

Kommunestørrelse er også nødvendig å trekke fram som en selvstendig variabel på teoretisk grunnlag fordi den kan tenkes å ha et sett spesielle mulige effekter opplevelse av maktforholdet mellom ulike aktører. De største kommunene vil også ofte være geografiske sentra, ofte med bypreg, og dermed også med de særtrekk som kjennetegner byer framfor mer spredtbygde kommuner. En helt åpenbar forskjell er at det i større kommuner vil finnes flere organiserte interessegrupper enn i små. Slike organisasjoner vil ofte legge sine kontorer til byene, og dermed vil dette være "basen" for mer organisert politisk aktivitet. Dette kan også bety flere pressgrupper, og større muligheter for at disse har organisert seg, det siste ut fra at det er lettere å skape en organisasjon med en viss "kritisk masse" av medlemmer i store kommuner. Samtidig vil vi i de store kommunene finne redaksjoner til lokalaviser, og i regionsentra også til lokaltv og – radio. De to største kommunene i undersøkelsen – Kristiansand og Arendal – er begge senter for regionene to store aviser (Fædrelandsvennen og Agderposten), samtidig som NRK har lokalkontor begge steder, dog hovedtyngden i Kristiansand. Siden fysisk nærhet er viktig, er det høyst sannsynlig at redaksjonene vil ha et tettere oppsyn med de store kommunene – der de selv er lokalisert – enn med mindre kommuner lenger borte fra redaksjonen. Som enkelte har påpekt (Baldersheim & Ståhlberg 1998:204) vil spesielt internasjonale forhold merkes best i store kommuner. Spesielt ett

forhold, knyttet til regel om at prosjekter over en viss størrelse skal ut på internasjonalt anbud, vil først og fremst tre i kraft i stor kommuner. Det kan også tenkes at det krever en viss kommunestørrelse – og dermed størrelse på organisasjonen – for at man skal klare å utnytte de muligheter som åpner seg i forbindelse med vedtak i internasjonale organer (Rooij 2002). Samtidig kan det godt tenkes at små kommuner på sin side vil føle styringen fra staten sterkere. Dette er knyttet til den ganske klare politikken som regjeringen fører på området i forbindelse med kommunesammenslåing.

Det er vanskelig å tenke seg systematiske endringer i innflytelse i en så kort tidsperiode som det er snakk om i denne undersøkelsen. Det er derimot ikke på noen måte utelukket at det kan skje endringer, men disse vil nok i større grad knyttes til enkelthendelser (for eksempel at Fylkesmannen overprøver et vedtak, en aksjonsgruppe etableres eller at media dekker en spesiell hendelse). Slike enkeltvariasjoner vil ikke kunne fanges opp i denne undersøkelsen. Likevel ble spørsmålene om opplevd innflytelse fra ulike aktører stilt i begge målinger, slik at eventuelle endringer kan undersøkes. I de multivariate analysene er likevel data fra begge målinger slått sammen til en.

9.3 Den empiriske indikatoren – opplevd innflytelse fra ulike aktører

Det ble stilt to spørsmål knyttet til hvordan respondentene oppfattet ulike aktørers evne til å sette den politiske dagsorden, og hvordan de oppfatter de samme aktørenes generelle innflytelse på kommunens utvikling. Spørsmålene var formulert som følger:

”Sentralt i all politikk står evnen til å sette en sak på dagsorden, sørge for at saken blir tatt opp til politisk debatt. Hvor viktige vil du si de følgende instanser er når det gjelder å sette dagsorden i din kommune?”

”Helt generelt, hvor stor innflytelse synes du følgende instanser har på den måten kommunen utvikler seg?”

De instansene som ble satt opp var 1) kommunepolitikere, 2) administrasjonen i kommunen, 3) statlige myndigheter (fylkesmann/departementer/direktorater), 4) pressgrupper i lokalsamfunnet, 5) lokale medier og 6) Internasjonale organer, spesielt EØS. Svaralternativene gikk fra ”uten betydning/ingen” til ”svært viktig/svært stor”. Fordelingene på disse spørsmålene er vist i tabell 5.1

Tabell 9.1: Fordeling på spørsmål om evne til å sette dagsorden. Variasjonsbredde 0-4 (0=liten, 4= stor). Gjennomsnitt (standard avvik). T-test for endring over tid. * = sig le .05, ** = sig = le .01.

	Politikere			Administratorer		
	2000 (N=537)	2003 (N=470)	Endring	2000 (N=314)	2003 (N=337)	Endring
Kommune-politikerne	3,17 (0,82)	3,06 (0,82)	-0,11 *	2,72 (0,89)	2,61 (0,81)	-0,09
Kommune-administrasj.	3,04 (0,76)	3,12 (0,70)	0,08	3,21 (0,66)	3,19 (0,61)	-0,02
Staten	2,20 (0,88)	2,23 (0,89)	0,03	2,59 (0,85)	2,47 (0,83)	-0,12
Pressgrupper	2,45 (0,88)	2,37 (0,85)	0,08	2,41 (0,86)	2,37 (0,81)	-0,04
Media	2,31 (1,03)	2,11 (0,99)	-0,20**	2,11 (1,05)	2,00 (0,98)	-0,11
Internasjonale organer	1,14 (0,82)	1,10 (0,76)	0,04	1,05 (0,90)	1,12 (0,81)	0,07

Når det gjelder vurdering av hvem som er viktigst i dagsordenssettingen er det en klar forskjell mellom politikere og administratorer, men den skal vi komme tilbake til i analysen. Ellers er

det lite endring over tid, bortsett fra at politikerne generelt nedvurderer både egen og medias evne til å sette dagsorden i løpet av perioden.

Tabell 9.2: Fordeling på spørsmål om innflytelse på generell utvikling i kommunen.

Variasjonsbredde 0-4 (0=liten, 4= stor). Gjennomsnitt (standard avvik). T-test for endring over tid. * = sig le .05, ** = sig = le .01.

	Politikere			Administratorer		
	2000 (N=537)	2003 (N=470)	Endring	2000 (N=314)	2003 (N=337)	Endring
Kommune-politikerne	2,61 (0,84)	2,64 (0,81)	0,03	2,71 (0,81)	2,71 (0,74)	0,00
Kommune-administrasj.	2,82 (0,73)	2,95 (0,70)	0,13**	2,77 (0,71)	2,94 (0,68)	0,17**
Staten	2,88 (0,88)	2,83 (0,82)	-0,05	2,93 (0,80)	2,73 (0,81)	-0,20**
Pressgrupper	1,78 (0,75)	1,76 (0,73)	-0,02	1,99 (0,82)	1,98 (0,75)	-0,01
media	1,69 (0,87)	1,66 (0,88)	-0,03	1,81 (0,95)	1,75 (0,90)	-0,06
Internasjonale organer	1,04 (0,85)	1,15 (0,86)	0,11*	1,04 (0,91)	1,15 (0,86)	0,11

På dette forholdet er politikernes og administrasjonens vurderinger ganske like, også når det gjelder de endringer som skjer i vurdering av generell innflytelse. Disse to spørsmålene om dagsorden og generell innflytelse ble omdannet til en indikator på generell makt til den enkelte aktør, slik lokale politikere og administratorer vurderer i dette utvalget. Hver indeks består altså av to spørsmål (dagsorden og generell innflytelse), og er standardisert slik at variasjonsbredden er den samme som tidligere (0 = liten makt/innflytelse, 4 = stor makt/innflytelse). Faktoranalyse og deskriptiv statistikk for disse indeksene er vist i vedlegg 55. I de neste analysene er data fra 2000 og 2003 behandlet sammen.

Først kan det være på sin plass å undersøke hvordan politikere og administratorer rangerer innflytelsen til de ulike aktørene.

Tabell 9.3: Rangering av de ulike aktørers innflytelse (indeks bestående av dagsorden/generell utvikling). (0 = liten makt/innflytelse, 4 = stor makt/innflytelse). Gjennomsnitt (STD i parentes). Data samlet for 2000 og 2003. Npol=1007 , Nadm=650. Rangering i uthevet type. * = politikere og administratorer signifikant forskjellig på 5%-nivå (t-test)

	Politikere	Administratorer	Totalt
Lokale politikere	2,87 (0,66)* (2)	2,68 (0,66)* (2)	2,80 (0,67) (2)
Kommuneadministrasjon	2,98 (0,57) (1)	3,03 (0,55) (1)	3,00 (0,57) (1)
Staten	2,53 (0,69)* (3)	2,68 (0,68)* (2)	2,59 (0,69) (3)
Pressgrupper	2,09 (0,68)* (4)	2,19 (0,71)* (4)	2,13 (0,70) (4)
Media	1,95 (0,83) (5)	1,91 (0,89) (5)	1,93 (0,85) (5)
Internasjonale organer	1,11 (0,71) (6)	1,09 (0,80) (6)	1,10 (0,75) (6)

Helt generelt er rangeringene til de to gruppene forholdsvis like, men med noen variasjoner. Begge grupper vurderer administrasjonen som den viktigste. Administrasjonen vurderer seg selv klart som den viktigste, med lokale politikere og staten på en ”delt andreplass”. Politikerne på sin side vurderer omtrent politikere og administrasjonen likt, med staten på en ”andreplass”. De øvrige rangeringene er ganske like, selv om administrasjonen mener at pressgrupper er viktigere enn det politikere mener. Det er variasjoner mellom kommunene, men ingen av kommunene avviker dramatisk fra den totale rangeringen (se vedlegg 56)

Innledningsvis påpekte jeg muligheten for at det kunne foreligge betydelige interaksjoner mellom de ulike aktørene, og at det både for politikere og administratorer kunne være vanskelig å skille de ulike aktørene fra hverandre i det daglige virke. En måte å finne ut

på hvorvidt respondentene skiller klart mellom de ulike aktørene eller ikke er å foreta en faktoranalyse.

Tabell 9.4: Faktoranalyse (Principal Component) for både politikere og administratorer. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1,0. Faktorscore over 0.20 uthevet. N=1657. Forklart varians=71%. Data samlet for 2000 og 2003.

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
Innflytelse kommunepolitikere	0,22	-0,27	0,77
Innflytelse kommuneadministrasjon	-0,11	0,37	0,76
Innflytelse staten	0,07	0,87	0,05
Innflytelse pressgrupper	0,85	0,06	0,12
Innflytelse media	0,86	0,13	0,01
Innflytelse internasjonale organer	0,47	0,55	-0,06

Resultatene viser at respondentene ikke skiller særlig mye mellom innflytelsen til lokale pressgrupper og til media. For det andre er det heller ikke så mye skille for respondentene mellom staten og internasjonale organer. Også staten og kommuneadministrasjonen også signifikant på samme faktor, samtidig som lokalpolitikere og kommuneadministrasjonen scorer klart på samme dimensjon. Politikerne og administratorene scorer overraskende likt på to separate faktoranalyser (se vedlegg 57). Interessant er også scorene som gjør faktorene uklare. Administrasjonen scorer signifikant og positivt sammen med staten og internasjonale organer, noe som tyder på at respondentene knytter disse tre kanalene relativt tett sammen. Samtidig scorer kommunepolitikere signifikant negativt på den faktoren der administrasjonen, staten og internasjonale organer scorer. På den ene siden oppfattes administrasjonen som sterkt sammenvevd med lokale politikere, på den annen side oppleves administrasjonen som lite koblet til politikere og sterkt koblet til statlig nivå. Internasjonale organer er også tett koblet til media og pressgrupper.

Neste skritt er å se om disse forskjellene mellom politikere og administratorer fortsatt står ved lag når vi kontrollerer for flere forhold.

Tabell 9.5: Regresjonsanalyser (OLS). Avhengige variabler = Ulike aktørers innflytelse (dagsorden/generell utvikling). 4=stor innflytelse. Ustandardiserte koeffisienter. T-verdi i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le. .01 Variasjonsbredde = 0-4. Data samlet for 2000 og 2003. N=1632.

	Lokal-politikere	Kommune-adm.	Staten	Press-grupper	Media	Internasjonale organer
KONSTANT	2,54** (11,74)	2,54 (13,79)	2,74** (12,31)	2,58** (11,61)	2,16 (8,43)	1,20** (5,42)
Politiker (1) eller adm (0)	0,17 (1,86)	0,05 (-0,64)	-0,30** (-3,27)	-0,22* (-2,40)	-0,33** (-3,07)	-0,10 (-0,96)
POLITISK BIOGRAFI						
SV	-0,08 (-0,49)	0,09 (0,71)	0,46** (2,89)	0,09 (0,57)	0,52** (2,82)	0,53** (3,04)
AP	0,08 (0,79)	0,00 (0,00)	0,13 (1,32)	0,09 (0,39)	0,33** (2,89)	0,15 (1,40)
SP	-0,02 (-0,23)	0,03 (0,29)	0,19 (1,75)	0,21* (1,97)	0,44** (3,62)	0,33** (2,90)
KRF	-0,08 (-0,87)	-0,00 (-0,05)	0,13 (1,34)	0,06 (0,55)	0,27* (2,40)	0,04 (0,39)
V	0,05 (0,45)	0,09 (0,03)	0,12 (0,97)	0,17 (1,33)	0,36** (2,51)	0,06 (0,44)
H	-0,01 (-0,07)	-0,04 (-0,46)	0,16 (1,61)	0,06 (0,56)	0,28* (2,39)	-0,01 (-0,09)
FRP	0,09 (0,81)	-0,06 (-0,02)	0,03 (0,23)	0,14 (1,19)	0,46** (3,38)	0,03 (0,23)
ORGANISATORISK BIOGRAFI						
Sentralitet	0,12 (1,69)	-0,11 (-1,65)	0,06 (0,83)	-0,26** (-3,47)	-0,45** (-5,10)	-0,40** (-4,83)
Arbeidsomr.: kun adm.	-0,12 (-1,89)	0,03 (0,59)	-0,02 (-0,32)	0,002 (0,04)	-0,00 (-0,06)	0,03 (0,47)
Arbeidsomr.: helse/sos	0,04 (0,84)	0,09* (2,35)	0,12 ** (2,79)	0,06 (1,40)	0,03 (0,53)	0,09* (1,98)
Arbeidsomr.: skole	0,05 (0,97)	0,10* (2,42)	0,03 (0,64)	0,03 (0,63)	-0,04 (-0,68)	0,06 (1,09)
Arbeidsomr.: næring/landb	-0,04 (-0,87)	-0,01 (-0,19)	0,06 (1,34)	-0,02 (-0,41)	-0,06 (-1,12)	-0,00 (-0,07)
Arbeidsomr.: teknisk	-0,02 (-0,48)	-0,00 (-0,06)	0,07 (-1,57)	0,01 (0,15)	-0,12** (-2,55)	-0,01 (-0,21)
Arbeidsomr.: kultur	-0,01 (-0,23)	-0,01 (-0,19)	-0,01 (-0,26)	0,03 (0,65)	0,05 (0,91)	-0,08 (-1,44)
INDRE KONTEKST						
Kommunestørrelse	0,00000079 (0,64)	-0,00000004 (-0,04)	-0,00000022 (-0,17)	0,000040** (3,15)	0,00012** (-8,23)	0,0000046** (3,35)
Inntekt per capita	0,0000015 (1,24)	0,0000032** (3,01)	-0,0000057** (-4,50)	-0,0000043** (-3,37)	-0,0000077** (-5,26)	-0,0000028* (2,03)
Antall partier komm.styre	0,02 (0,53)	0,05 (1,83)	0,02 (0,47)	-0,01 (0,45)	0,02 (0,48)	-0,03 (-0,86)
Politisk konsentrasjon	-0,004 (-1,360)	0,004 (1,79)	0,004 (1,56)	-0,01 ** (-3,68)	-0,009** (-2,91)	0,001 (0,33)
Politisk stabilitet	0,01 (0,57)	-0,003 (-0,22)	-0,02 (-1,19)	0,02 (1,00)	0,05* (2,34)	0,04 (1,92)
Resultatmodell (1=ja)	0,000 (0,004)	0,08 (1,42)	-0,07 (-0,95)	0,09 (1,30)	0,10 (1,22)	-0,03 (-0,33)
R2-justert	0,021	0,013	0,039	0,054	0,156	0,042
F-verdi	2,69**	2,00**	4,19**	4,59**	15,55**	4,48
Høyeste VIF-verdi	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2

Alle ligningene bortsett fra en har en akseptabel forklaringskraft, selv om den forklarte variansen er liten, bortsett fra når det gjelder å forklare medias innflytelse. En grunn til dette er at det er på dette forholdet det er mest variasjon i materialet. Det betyr bare at det er en ganske utbredt uenighet om hvor viktig media er, mens det når det gjelder de andre aktørene så er oppfatningen mer omforent.

Mange forskjeller mellom politikere og administratorer opprettholdes, men overraskende så skifter de fortegn i forhold til de bivariate forskjellene. Det er ingen forskjell mellom de to gruppene i sin vurdering av kommuneadministrasjonens og internasjonale organers innflytelse. Ellers vurderer politikerne seg selv som mer sentrale (dog kun bare

signifikant på 7%-nivå), og de vurderer media, pressgrupper og staten som *mindre* mektige enn det administrasjonen gjør.

Det er også slik at de mest sentrale respondentene – både politikere og administratorer – vurderer medias og internasjonale organers innflytelse som mindre viktig enn de mindre sentrale. Når det gjelder politisk tilhørighet, ser vi at medlemmer av samtlige politiske partier vurderer media viktigere enn administrasjonen. Ellers er de partipolitiske effektene få og varierende. Det virker som om administrasjonen vurderes sterkest på de to store feltene i kommunene – skole og helse/sosial – samtidig som internasjonale organer vurderes å ha sterkest innflytelse innenfor helse og –sosialfeltet. Det er relativt mange og sterke effekter av kommunestørrelse og økonomi. Pressgruppers, medias og internasjonale organers innflytelse vurderes som sterkere jo større kommunen er og jo dårligere økonomien er. God økonomi øker administrasjonen innflytelse og senker statens. Som forventet synker opplevelsen av medias og pressgruppers innflytelse med økende politisk konsentrasjon i kommunestyret.

9.4 Drøfting

Hovedbildet som trer fram av data i det forrige avsnitt er at det er ganske sammenfallende synspunkter på innflytelse hos politikere og administratorer. Hvis vi antar at en gruppes synspunkter alltid vil være skjeve, fordi man ser maktforhold fra et spesielt ståsted, så kan to ulike gruppers vurderinger være med på å veie hverandre opp, og dermed gi et mer realistisk bilde av ulike gruppers innflytelse på det som skjer i kommunen. Rangeringene av aktørene er relativt like, selv om det er gjennomgående tendens til at politikerne vurderer andre aktørers innflytelse noe lavere enn det administratorene gjør. Selv om disse forskjellene er signifikante er de små. Bildet som respondentene gir av ulike aktørers innflytelse inneholder flere interessante dimensjoner.

Fremdeles ”government”, ikke ”governance”?

Noe av det mest interessante er at tre aktører – kommunepolitikere, kommuneadministrasjonen og staten – oppfattes som omtrent like innflytelsesrike aktører. Dette bildet støttes også av funn rapportert av Mouritzen & Svava (2002:93) i den internasjonalt komparative studien av øverste ledere i kommuneadministrasjonen. Her undersøkes det presset lederne oppfatter seg utsatt for. Konklusjonen er at:

”The level of intergovernmental pressures is higher than that of community pressure. The average measure for community pressure is 29, or moderately low, whereas the index score for intergovernmental pressures is 46, or moderate.”

Presset fra statlig hold, og fra andre politikere og administratorer internt i kommunen er klart sterkere enn det eksterne presset. At staten og kommunepolitikere er viktige er som vi skulle forvente i et land der nasjonalt demokrati er koblet med lokalt demokrati. De to demokratiske nivåene må forventes å ”dele” på makten, noe funnene i dette kapittelet også tyder på at de gjør ganske jevnbyrdig. Enda mer interessant, innenfor rammene av denne undersøkelsen, er at den lokale administrasjonen oppfattes omtrent som like viktig som både lokalpolitikere og statlig nivå. Disse tre gruppene ser ut til å danne en slags ”maktkjerne” i kommunen. I et rent demokratisk perspektiv er det relativt vanskelig å forsvare at en ikke folkevalgt administrasjon skal ha like stor innflytelse på utviklingen i kommunen som folkevalgte politikere. Det ser likevel ut til å være situasjonen.

Det helt sentrale spørsmålet blir da: ”Hvordan har administrasjonen oppnådd denne innflytelsen?”. Er det gjennom maktbruk? Det ville i så fall betydd at administrasjonen hadde

fått politikerne til å gjøre noe annet enn det de ellers ville gjort, noe som er kjernen i den klassiske weberianske definisjonen på makt. Hvis dette hadde vært tilfelle skulle vi ha forventet at det ville foreligge en klar interesseforskjell mellom politikere og administratorer, at politikerne ville oppfatte seg selv som å være i relativt klar konflikt med administrasjonen, at de opplevde at administrasjonen presset dem og la hindre i veien for dem. Som vist tidligere er det ingenting i denne undersøkelsen som tyder på at dette er situasjonen. Tvert om finner vi en stor grad av samsvar i preferanser, politisk tillit til administrasjonen, relasjoner som defineres som samarbeidsrelasjoner og svært lite press og hindring. Dette gjelder både på aggregert nivå og i så godt som alle enkeltkommuner.

Alt i denne undersøkelsen tyder på at den vanlige situasjonen i de undersøkte kommunene er at politikere og administrasjon utøver makt sammen gjennom et samarbeid, ikke som to parter som forsøker å overvinne hverandre. Som vi så tidligere deltar administrasjonen i dette samarbeidet med en relativt klar rolle, der all informasjon fremmes, der man iverksetter lojalt og der man er forsiktig med å bli involvert i det som kan oppfattes som politisk spill og prosesser. Slik sett støtter denne undersøkelsen opp under Mouritzen & Svaras (2002:108) konklusjon om at administrative ledere har en utstrakt samhandling med politikere, men at de i all hovedsak "(...) are committed to acting on the basis of experience". Administrasjonen utøver da sin makt gjennom å gi råd og anbefalinger til politikere, råd og anbefalinger som ikke alltid er mulig å kontrollere sannhetsgehalten i, men som politikerne stoler på er gitt ut fra gode intensjoner.

Dette betyr ikke at administrasjonen aldri utøver makt i den weberianske forstand, bare at det høyst sannsynlig er unntaket og ikke regelen. Både politikere og administratorer vil helt klart ha sin "zone of acceptance" (Meier & O'Toole 2006:178), og i enkelttilfeller vil helt sikkert slike grenser bli brukt, og maktbruk i weberiansk forstand vil bli brukt. Hvor slike grenser går, og når maktbruk blir aktuelt kan ikke denne undersøkelsen si noe om.

Samtidig bør man merke seg at i den grad det er snakk om en konfliktrelasjon, så er det i forhold til statlig nivå. Det er fra dette nivået man opplever det største presset, og staten oppleves også som en svært mektig aktør. Resultatene i dette kapittelet støtter også opp under noen konklusjoner i forrige kapittel knyttet til at spesielt politikerne nok kunne blande sammen press fra statlig hold og fra egen administrasjon. I faktoranalysene i dette kapittelet ble det vist at mange av respondentene ikke klarer å skille helt mellom staten og den lokale administrasjonen, og dermed at administrasjonen også utøver makt på vegne av statlig nivå gjennom å forvalte statlige lover, regler og forordninger. Er en slik konklusjon riktig bringer det et nytt og lite berørt poeng inn i diskusjonen om statlig styring av kommunene, nemlig at økt statlig styring også høyst sannsynlig betyr en styrking av administrasjonens makt i forhold til lokalt, folkevalgt nivå. Økt statlig styring kan føre til en økt byråkratisering, i forståelsen av mer makt til et ikke folkevalgt organ, i kommunesektoren.

Når skal ikke motsetningene overdrives. Staten oppfattes som mektig, men går vi tilbake til forrige kapittel, så vi også her at presset fra statlig hold ikke var veldig sterkt. Det er ingen ren konfliktsituasjon vi her snakker om. I stedet snakker vi høyst sannsynlig om en blanding av det som ofte har blitt kalt en hierarkisk relasjon og en partnerskapsrelasjon mellom stat og kommune (NOU 2005:6). Den første relasjonen er basert på formell makt og autoritet og basert i overordnet og underordnet forhold, mens det andre perspektivet ser forholdet mellom stat og kommune mer som bestående av to likeverdige parter som kan samarbeide og berike hverandre.

Det som i alle fall er helt klart fra data er at de tre aktørene – lokale politikere, lokal administrasjon og statlig nivå – utgjør en "maktkjerne" i kommunen. Målt ut fra innflytelse slik det oppfattes av lokale politikere og administratorer, så er eksterne aktører betydelig mer perifere. Dette funnet kaster lys over det svært populære begrepet "governance". For en av grunnleggerne av begrepet, Rod Rhodes, kan begrepet forstås best som "(...) self-organizing,

interorganizational networks” (Rhodes 1996:660), en måte å styre på som tar hensyn til at vertikale maktrelasjoner er bygd ned og den sentrale statsmakten (og for den saks skyld, den kommunale makten) er splittet opp i relativt autonome enheter (Bogason 2001; Eriksen 1999, kap 9; Dunleavy & Rhodes 1990). Dette sto i kontrast til den gamle måten å tenke styring på (”government”) preget av hierarki og klare maktsentra. Rhodes (1997) bygde sine modeller på studier av det han kalte ”policy networks” som var utviklet ved at tradisjonelle offentlige enheter hadde knyttet private og frivillige interesser tettere inn i virksomhetene, noe som i sin tur har styrket det desentrale nivå og svekket muligheten for en samlet og enhetlig styring.

Resultatene fra denne undersøkelsen tyder på at ”governance” i forståelsen brede nettverk ut av organisasjonen (her: kommunen) i alle fall fremdeles har relativt liten innflytelse på det som foregår i kommunen. Data sier ingenting om omfanget av eksterne kontakter, men så lavt som eksterne mange aktører vurderes i disse kommunene i forhold til det klassiske hierarkiske senteret (politikere, administrasjon, stat) så er det ikke mye som tyder på at eventuelle nettverk har fått særlig mye innflytelse. Dette kan tyde på at ”governance” fremdeles er mer et begrep enn en ny måte å styre på. Eller mer presist: det kan godt være at styringen i ulike programmer (slike empiriske eksempler som Rhodes (1997) baserte sine begreper på) kan ligne på nettverk. Dette kan virke naturlig all den tid programmer ofte har et visst ad-hoc preg, er mer spesifikt rettet mot enkelte grupper som dermed relativt lett kan defineres og trekkes inn i styringen og er klarere tidsavgrenset enn mer kontinuerlig offentlig aktivitet. Denne undersøkelsen har ikke definert spesifikke programmer, men har henvendt seg til politikere og administratorer ut fra den daglige situasjonen de opplever i sin kommune. Og når den ”tunge”, mer rutiniserte virksomheten står i fokus – slik den gjør i denne undersøkelsen – virker det som om ”government” er ett mye mer beskrivende begrep enn ”governance”. Bogason (2001) refererer mange undersøkelser om hvordan brukere, frivillige organisasjoner og markedet (konsumenter) trekkes inn i styringen av offentlig, rutinisert virksomhet som skoler, pleiehjem, og lignende, og argumenterer for at dette er en økende tendens. Den samme trenden kan vi finne i norske studier (Rønning & Solheim 1998; Willumsen 2005). Det spørsmålet som likevel i liten tas opp i disse empiriske påpekningene av at for eksempel brukermedvirkning er blitt mer utbredt, er i hvor stor grad dette også har ført til at brukerne har fått mer innflytelse. Selv om data ikke kan si noe som helst om utvikling over lengre tid, er det i alle fall lite som tyder på at den sentrale kjernen i kommunen er blitt likestilt med andre, eksterne aktører. Dette kan muligens tolkes i den retning at ”governance” – i forståelsen nettverksbasert styring – finnes, men kun i spesielle sammenhenger og under spesielle forutsetninger. Under andre forutsetninger, som for eksempel når det gjelder relativt rutinisert tjenesteyting, så vil ”government” fremdeles stå sterkt, noe både denne studien og studier fra andre land viser (Sweeting & Sullivan 2006; de Vries 2006).

Internasjonale organisasjoner– omdiskuterte og overvurderte?

Går vi ned på et mer detaljert plan er noen av de enkelte funnene svært interessante og til dels overraskende, da fordi enkelte grupper vurderes som å ha svært liten innflytelse. La oss ta internasjonale organer først. Verken politikere eller administratorer opplever disse aktørene som særlig betydningsfulle. To forklaringer kan trekkes fram. For det første kan det tenkes at dette er en substansiell ”riktig” rapportering, nettopp at internasjonale organer har liten innflytelse på hva som skjer på lokalt nivå i Norge. I den grad internasjonal lovgivning og standarder har slått inn i Norge, har det først og fremst gjort dette på nasjonalt nivå. Tilknytningen til FNs menneskerettskonvensjon har neppe noen direkte konsekvenser for lokalt nivå. Det samme kan sies om Schengen-avtalen, i alle fall så lenge grensekontroll og tollkontroll stadig er en statlig oppgave i Norge. Samtidig er det klart av Norges tilknytning til

EU gjennom EØS-avtalen først og fremst fører til reguleringer av det som har med konkurranseforhold å gjøre, både innenfor EU og internt i Norge (Arnesen & Graver 2000). Der Norges medlemskap i EØS kan få store konsekvenser for lokalt nivå er igjennom anskaffelsesregelverket, knyttet til det offentlige som ”etterspørre av varer og tjenester” (op.cit.: 158). Prinsippene er at større innkjøp skal settes ut på anbud, og at prinsippene for å velge anbyder er ”laveste pris” eller kriteriet ”det mest fordelaktige tilbudet” (op.cit.: 159). Terskelverdien – det vil si den totale verdien for prosjektet som krever at det skal settes ut på internasjonalt anbud – er i følge EØS-reglementet på 200000 EURO (pt. ca 1.7 millioner kroner) for å sette ut innkjøp på anbud. I mange små kommuner vil de aller fleste innkjøp dermed falle langt under denne grensen. I større prosjekter som utbygging av skoler og andre bygg, eller større innkjøp til vedlikehold, kan det nok likevel i mange tilfeller skje at man bryter denne grensen. Men, som sagt, likevel mener både politikere og administratorer at internasjonale organer har svært liten innflytelse i kommunen. Og ser man på Kommunenes Sentralforbunds prosjektkatalog for 2002-2004 (KS 2004) finner vi ikke et eneste prosjekt som omhandler kommunene og internasjonale organer, i alle fall ikke eksplisitt som eget prosjekt. Maktutredningenes hovedkonklusjon om at Norge har avgitt mye makt til internasjonale og overstatlige organer, ser ut til å ha hatt størst effekt på nasjonalt nivå. På lokalt nivå merker man tydeligvis lite til dette, selv om det snakkes mye om det.

Dermed er vi tilbake til noe som ble nevnt innledningsvis i dette kapitlet, nemlig at internasjonale organer ikke forholder seg direkte til norske kommuner. Internasjonale organer forholder seg i all hovedsak til staten Norge, noe som i hovedsak betyr statsadministrasjonen og sentrale politiske organer (Christensen 1996; Larsson & Trondal 2005). Dermed blir de fleste initiativer og pålegg fra internasjonale organer ”oversatt” på statlig nivå gjennom regjering, departementer og Storting før det eventuelt ”sildrer” ned til lokalt nivå. Som eksempel kan det nevnes at regler i EØS-avtalen om det offentlige som markedsaktør måtte fortolkes og oversettes i norsk lov (Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999). Derneft initierte Stortinget overfor regjeringen å utarbeide en oversikt over konsekvensene ved et felles innkjøpsreglement for stat og kommuner uavhengig av beløp. Dette resulterte i Ot. Prp. nr. 3 (2000-2001) som foreslo endringer i tidligere nevnte lov, og mer spesielt i en ny forskrift (Forskrift om offentlige anskaffelser i klassisk sektor) som på mange måter adopterer EØS-reglenes prinsipper også på områder som ikke nødvendigvis omfattes av EØS-avtalen. Når lover og forskrifter får relevans for kommunal virksomhet har de vært igjennom en slik lang ”oversettelsesprosess”, noe som høyst sannsynlig fører til at kommunene mener at det er staten som kommer med disse påleggene, og ikke EØS-organene. Hvor vanskelig det er å skille statlig nivå fra det overnasjonale, kommer også empirisk fram i denne undersøkelsen hvor den tidligere faktoranalysen viste at respondentene i stor grad oppfatter de to som å tilhøre en felles dimensjon.

Det er symptomatisk at de to mest EU-skeptiske partiene – SV og SP – også er de som vurderer internasjonale organer som de mest innflytelsesrike. Dette kan være en ren ”ideologisk” effekt – at alt som har med EU og EØS å gjøre er noe som begrenser den lokale friheten – men det kan også være at siden dette er en så viktig sak for de to partiene, så har medlemmene også satt seg mest inn i denne problematikken.

Medier og pressgrupper – en symbiose?

Nok et interessant funn er den lave innflytelsen respondentene tillegger lokale medier, også når det gjelder medias evne til å sette dagsorden i kommunen. Samtidig stemmer funnene her godt overens med funnene rapportert i Hagen & Sørensen (1997:183). I sistnevnte studie rapporterer kommunepolitikere at medias innflytelse på prioritering i kommunen er relativt lav (det aritmetiske gjennomsnitt ligger på 1,33 der verdien 1,0

symboliserer ” i liten grad”). I denne studien ligger gjennomsnittscoren rett under 2,0, der denne verdien angir at medier har en viss innflytelse (middels). Media påvirker, men kan neppe sies å være noen særlig viktig aktør sammenlignet med de andre som listes opp. Larsen (1990) konkluderer også med at medier er en mindre viktig kilde til informasjon for norske ordførere. Bare 15% mener at lokalaviser og lokalradio/TV er viktige eller svært viktige kilder for informasjon fra folket og lokalsamfunnet. Også i Mouritzen og Svaras (2002:95) internasjonale studie rapporterer de administrative lederne at journalister er en forholdsvis lite viktig gruppe. Kontakten mellom journalister og administrative ledere er relativt lav (33 på en skala fra 0 til 100), og samtidig vurderes denne gruppen som å ha relativt liten innflytelse på ledernes oppgaver og rolledefinisjon (scorer 34 på en skala fra 0 til 100 der 100 er svært viktig).

Flere forhold kan forklare dette. For det første kan det være, slik Mathiesen (1993) antyder, at det først og fremst er de nasjonale medier som driver en oppsøkende og aggressiv politisk journalistikk preget av det ”individualdramatiske paradigmet”. Lokale medier har en mer saksorientert, og muligens mer refererende form. For det andre kan det være at mange av kommunene i denne undersøkelsen – og dermed kommunene i Norge generelt sett – har relativt liten nyhetsinteresse for lokale aviser og andre massemedier. Kommunene er små, forvalter relativt beskjedne ressurser og er preget for en stor del av konsensus. En journalist fra avisa Nordland beskriver situasjonen som følger:

”Avisa Nordland tar for eksempel mål av seg til å dekke 18 kommuner. Av disse er det bare tre-fire kommunestyrer vi følger nokså systematisk. Nesten halvparten av kommunestyrene i vårt primærområde blir aldri besøkt av avisa.”

(<http://www.skup.no/Metoderapporter/2003/friskere-med-helse-nord.doc>)

De kommunene som vies mest oppmerksomhet er antakeligvis de store kommunene, ikke minst fordi dette er kommuner med mange lesere og potensielle abonnenter. I analysen viser det seg også at det er en klar effekt av kommunestørrelse på hvor sentral den enkelte politiker og administrator oppfatter media som. For det tredje kan det like godt tenkes at lokale medier fungerer som kanaler for nettopp politikere og administratorer i kommunen, medier der man kan fremme politiske og administrative synspunkter. I et slikt perspektiv er det mer politikk og administrasjon som påvirker media enn omvendt. En indikasjon på dette gis av Ødegård (1996) der hun viser at de viktigste kildene til oppslag om lokalpolitikken nettopp er den kommunale eliten. 39% av oppslagene i to lokalaviser kommer fra lokale aktører (op.cit:44), mens 24% kommer fra enkeltmennesker eller grupper i lokalsamfunnet. Det er ikke mulig ut fra Ødegårds rapportering av data å se hvem som er de viktigste kilder i ulike faser av den kommunale beslutningsprosessen. Men generelt sett konkluderes det med at medier har størst oppmerksomhet til lokalpolitiske saker før vedtak fattes (op.cit.: 52). Hvis vi antar at aktørenes betydning er lik i de ulike faser, ser vi at også kommunen selv spiller en viktig rolle i å bruke lokale aviser som en kanal for å fremme synspunkter. I slike tilfeller er det vanskelig å si at media setter dagsorden selv om de tar opp en sak. Det kan like godt være at politikere og administratorer bruker media for å sette dagsorden. For det fjerde kan det være at man også generelt sett ha en tendens til å overvurdere medias makt, spesielt dagsordenmakten, i et mediemarked preget av stadig sterkere konkurranse. Sand & Helland (1998) drøfter, dog i en studie av nyhetssendinger på TV, problemet med å skape nyheter versus det å dekke noe som allerede har skjedd. Medier opererer med en såkalt nyhetsterskel, det vil si en terskel en sak skal over før det blir definert som en nyhet. Hvis medier er de første ute vil saken være ukjent for leserne eller seerne. Leserne vil ikke ha en referanseramme som sier at dette er en virkelig nyhet. Dermed kan medier ved å være først ute risikere at de satser på noe som leserne oppfatter som en ikke-sak. I slike tilfeller er det tryggere å satse på saker som allerede er i

nyhetsbildet. Dette gir selvfølgelig politikere – og andre aktører – et større rom for selv å skape saker og å få mediene interessert i dem. Helt til slutt må to interessante effekter fra den multivariate analysen trekkes fram. For det første er en tendens til at de mest sentrale politikere og administratorer faktisk er de som opplever mediene som å ha minst innflytelse. Dette kan virke paradoksalt all den tid det er relativt godt dokumentert at medier har en tendens til å fokusere nettopp på eliter (NOU 1982:3, Østerud et al 2003). Men igjen kan dette tolkes som at lokale medier er mindre fokusert på elitens beslutninger, og mer på det som angår befolkningen direkte: Tjenesteytingen. Dermed vil oppmerksomheten rettes mer mot institusjoner, lavere nivåers ledere og eventuelt de enkelte tjenesteytere, noe som kan forklare at det er disse som opplever presset som sterkest. For det andre er det en klar tendens til at kommuner med god økonomi opplever mediepresset som lavere enn kommuner med strammere økonomi. Igjen kan dette forklares med graden av konflikt i en kommune. Knappe ressurser vil høyst sannsynlig øke konflikten (Bozeman & Slusher 1979), og konflikt er noe som passer til medias ”dramaturgi” (Mathiesen 1993). Dermed blir kommuner med dårligere økonomi viet mer oppmerksomhet. Det kan også være at ulike aktører i kommunene – både i og utenfor kommunal politikk og administrasjon – i større grad bruker mediene aktivt i en politisk prosess når ressursene er knappe. Slik kan også mediene bli en mer profilert politisk arena i kommuner med konflikter over knappe ressurser.

Det er også verdt å merke seg den relativt lave innflytelsen respondentene mener at pressgrupper har, selv om funnene også her er relativt sammenfallende med Hagen & Sørensen (1997:183). Internasjonalt ser det også ut som om pressgrupper har relativt liten innflytelse på lokal politikk. I den store UDITE-studien av kommunale administrasjonssjefer rapporteres det at mer enn 70% av respondentene ”(...) reported that pressure groups have either ”little” or ”no” impact on their roles as local authority managers” (Asquith 2002). Likevel skulle vi, blant annet ut fra de funn som rapporteres i Bjørklund og Saglie (2000) om at den ukonvensjonelle deltakelsen ser ut til å bli stadig høyere, anta at innflytelsen til denne typen aktører var sterkere. Men når politikere og administratorer blir bedt om å rangere denne gruppen av aktørers innflytelse sammenlignet med andre aktører, virker innflytelsen relativt begrenset. Noen funn i den multivariate analysen står i en viss konflikt med funn rapportert i Sørensen (1995b) og Vabo (2003), og trenger derfor en drøfting. For det første viser begge de to tidligere refererte studiene at lobbyvirksomhet (målt i antall kontakter) mot både politisk og administrativt nivå økte med økende kommunestørrelse. Dette står i kontrast til Bjørklund & Saglie (2000:86) som dokumenterer at denne typen direkte kontakt med kommunen ser ut til å avta betydelig med økende kommunestørrelse. En forklaring kan være at politikere/administratorer i store kommuner forholder seg – rent aritmetisk – til flere innbyggere, og dermed at antallet kontakter nødvendigvis blir flere. Denne studien rapporterer at politikere og administratorer i større kommuner opplever at pressgrupper har større innflytelse enn sine kolleger i mindre kommuner. Slik kan det være et tegn på at politikere og administratorer i store kommuner opplever mer lobbyvirksomhet, og også at det oppleves som om denne typen press blir viktigere med økende kommunestørrelse. For det andre er effektene av kommunenes inntektsnivå motsatt i denne undersøkelsen enn i Sørensen (1995b) og Vabo (2003). Jeg finner at jo bedre økonomi, desto mindre innflytelsesrike oppleves pressgruppens virksomhet. Nå måler undersøkelsene litt forskjellige forhold. Sørensen og Vabo måler antall kontakter mellom kommunen og pressgrupper, mens denne undersøkelsen måler effekten av slike kontakter (innflytelse). Det kan godt være at interessen for å kontakte kommunen øker med bedre økonomi (mer ressurser å ”hente ut”), men det trenger ikke bety at politikere og administratorer føler lobbyvirksomheten som særlig effektiv. I kommuner med god økonomi kan kommunen ”kjøpe seg ut av” konflikter. I kommuner med dårligere økonomi vil effekten av lobbyvirksomhet kunne bli mer konfliktfylt fordi det en gruppe vinner merkes tydeligere som et tap hos en annen gruppe. Helt til slutt må det nevnes at det helt klart virker som om det

er administrasjonen som opplever den sterkeste påvirkningen fra både media og pressgrupper. Dette faller sammen med Bjørklund & Saglies (2000) antydninger om at mye av pressgruppers virksomhet er rettet mot det tjenesteytende nivået i kommunen, og dermed gjenspeiler en aktivitet motivert av brukerinteresser heller enn borgerinteresser (Pettersen & Rose 1997).

Vi kan også merke oss at verken politikere eller administratorer skiller særlig klart mellom den innflytelsen media har og den innflytelsen pressgrupper har. Dette kan tyde på at dette er aktører som oppfattes som tett sammenvevde, noe som støtter opp under Tøgebys (1989) funn og konklusjoner. Pressgrupper bruker media som en viktig kanal for å fremme sine synspunkter, samtidig som mange av de virkemidlene som pressgrupper bruker ofte passer til medienes dramaturgi. For politikere og administratorer i kommunene kan funnene i denne undersøkelsen tyde på at de to aktørene på mange måter inngår i en symbiose, der det er vanskelig å skille den ene fra den andre.

Statlig innflytelse – mindre viktig enn vanligvis antatt?

Ikke overraskende oppfattes statlige myndigheter som en meget viktig aktør når det gjelder å ha innflytelse både på den generelle utviklingen i kommunen og på hvilke saker som settes på dagsorden i kommunen. Her er det heller ikke så overraskende at bare en av de uavhengige variablene har en stabil, signifikant effekt, nemlig inntekter per capita. Jo bedre økonomi kommunen har, desto mindre oppleves innflytelsen fra statens side. Høyst sannsynlig skyldes dette at gode inntekter også betyr mer frie midler, og dermed større muligheter for å utøve lokalt skjønn. Mer overraskende er det at respondentene rangerer lokale aktører som enda viktigere. Både kommunepolitikere og kommuneadministrasjonen vurderer seg selv som de mest innflytelsesrike aktørene. Dette står i kontrast til lokalpolitikeres – og forskeres – stadige påpeking av hvor sterk den statlige styringen er blitt, og også statlige myndigheters ”innrømmelse” av at den statlige styringen er blitt for sterk (Fimreite & Tranvik 2006; Fimreite 2003a & 2003b; St. meld. nr. 31 (2000-2001) ; Tranvik & Fimreite 2006; Østerud et al 2003). I kommuneproposisjonen for 2004-2005 (St.prp. nr. 64 for 2003-2004) sies det blant annet:

”(...) forholdet mellom staten og kommunene (er) preget av en ubalanse som følge av sterk statlig detaljstyring. Omfanget av statlig regelverk rettet mot kommunene vokser og kommunenes handlingsrom reduseres. Dette svekker innbyggernes mulighet til å øve innflytelse gjennom de lokale folkevalgte organer.”

Og fortsetter:

”Regjeringen mener det er et behov for endringer i forholdet mellom staten og kommunesektoren. Det dreier seg om at de lokale folkevalgte i større grad må få gode rammevilkår og økt handlingsrom som stimulerer til nytenking, omstilling og utvikling i kommunesektoren. (...) Handlefrihet er derfor en viktig forutsetning for at fylkeskommunene og kommunene kan ivareta sentrale velferdshensyn til det beste for innbyggerne. Det krever at sentrale myndigheter gir avkall på makt og muligheter til å detaljstyre kommunesektorens virksomhet.”

Dette synet fra regjeringens side støttes av flere forskere som blant annet hevder at norske kommuner er blitt rene iverksettingsenheter for statlig politikk (se Fimreite et al 2002). I en slik kontekst er det litt overraskende å oppleve at kommunale politikere (og administratorer, for den saks skyld) tross alt ikke opplever presset som enda sterkere. Ser vi på svarene på

spørsmålene om press fra ulike aktører nok en gang har de en tallverdi godt under 2,0. Dette symboliserer en mellom posisjon mellom svarene ”av og til” og ”sjelden”. Harmoniserer dette med et bilde av lokalpolitikkerne som fullstendig uten egen autonomi?

To ulike tilnærminger kan forklare denne diskrepansen, en metodologisk og en substansiell. La oss ta den substansielle først. Flere av de studiene som konkluderer med at staten i stadig større grad tømmer kommunene for lokal skjønnsutøvelse har hatt et fokus på hvordan statlig nivå har økt sin aktivitet i forhold til kommunene, enten det nå gjelder økningen i antall lover og reguleringer som angår kommunene (Østerud et al 2003) eller økt interesse for relativt detaljerte forhold i kommunene fra Stortingets side (Hansen et al 2000). Hvis antallet statlige vedtak og reguleringer øker, kan det være fristende å likestille dette med at lokale aktører mister innflytelse (Fleurke & Willemse 2006). Dette er likevel noe vi kan kalle en ”absolutt” tilnærming, nemlig ved at det ikke tas hensyn til omfanget av statlige styringsordninger relativt i forholdet til delegering av oppgaver og ansvar til lokalt nivå. Mens antallet statlige reguleringer klart har økt, så har også aktivitetene på lokalt nivå økt kraftig både i omfang og kompleksitet (Hagen & Sørensen 2006:47-53). Dermed kan det argumenteres for at den relative styringsintensiteten fra statens side muligens ikke har økt, men til og med muligens avtatt. Slike tilnærminger er fraværende i dagens norske debatt om styringen av norske kommuner. I tillegg må nivåforskjeller i analysene trekkes inn. Å påvise at antallet reguleringer fra statens side øker, er ikke nødvendigvis det samme som at styringen øker. Da tar man ikke hensyn til innholdet i reguleringene. På samme måte er det ikke nok å påvise at kommunenes økonomiske prioriteringer på aggregert nivå (mellom sektorer og overordnede regnskapsposter) blir likere (se for eksempel Hansen 1997). Man må også ta hensyn til hvordan prioriteringer skjer innenfor den enkelte sektor. La oss ta et eksempel. At staten i sterk grad regulerer innholdet i grunnskolen (faglig, pedagogisk) betyr ikke at lokale beslutninger er irrelevante. For eksempel kan to kommuner som relativt sett bevilger like mye til grunnskole, avvike betydelig fra hverandre med hensyn til hvordan skolen ser ut. Den ene kan velge å opprettholde en skolestruktur med små og desentraliserte skoler, mens en annen velger å sentralisere og benytte eventuelle innsparinger på å bygge ut idrettsfasiliteter i skolene eller å satse mye på pc-er og internett. I en studie av Fimreite (2003a) rapporterer politikerne at de på slike detaljprioriteringer – som kan ha meget stor betydning for den enkelte innbygger i kommunen - har en stor innflytelse. Hovedpoenget er at grad av statlig eller lokalpolitisk innflytelse i stor grad vil avhenge av hva slags nivå vi ser på, og at forskere kanskje har hatt en litt for sterk hang til å se styringen på et litt for aggregert nivå.

Samtidig skal vi være åpne for at mange av de empiriske målingene blant lokale politikere og administratorer om hvor sterk den statlige styringen er kan være befengt med en betydelig slagside. Den vanligste måten er rett og slett å stille spørsmål til lokale aktører om hvor sterk de opplever den statlige styringen (se for eksempel Fimreite 2003a). det ble også gjort i denne undersøkelsen, og svarene er talende (se vedlegg 54). 74% svarte at lovstyringen av kommunene var for sterk, mens 92% mente at den økonomiske styringen var for sterk. Denne typen spørsmål er problematiske av to grunner. For det første er det umulig å si hva som menes med ”sterk” og ”svak”. For det andre inviterer denne måten å stille spørsmål på til strategiske svar. Ønsker lokale politikere og administratorer mer innflytelse over et område, vil det være strategisk fornuftig for dem å indikere at styringen er sterkere enn den muligens faktisk oppleves som. Og, ved å vise til en sterk statlig styring, kan man også muligens lettere ”legge skylden på” statlig nivå hvis man blir møtt med kritikk. Dette blir enda mer interessant hvis vi ser svarene i denne undersøkelsen i lys av at forholdet mellom stat og kommune kan betraktes som en spillsituasjon (Hagen & Sørensen 1997). I en slik situasjon vil strategisk bruk av informasjon være helt sentralt, i den forstand at man bruker informasjonen for å framstille seg på en spesiell måte for motparten. Jo mer en part får

motparten til å akseptere sin beskrivelse av virkeligheten, vil også denne parten ha klart å definere hvilke premisser en eventuell forhandling skal skje ut i fra (se Rasmusen 1989).

Både fokuset på et aggregert nivå, og måten graden av statlig styring måles på lokalt nivå kan dermed bidra til systematisk å undervurdere den lokale friheten og muligheten for skjønnsutøvelse.

Til slutt er det et interessant funn at både politikere og administratorer har visse vanskeligheter med å skille mellom statens og kommuneadministrasjonens innflytelse. Dette støtter opp under den tidligere drøftede antakelsen om at administrasjonen i kommunen i enkelte sammenhenger oppfattes som en forlenget arm av staten. Lokale politikere derimot, oppfattes som en distinkt forskjellig aktør fra staten med hensyn til innflytelse (scorer negativt og signifikant på samme faktor som staten). Samtidig scorer lokale politikere og lokaladministrasjonen klart, og med identisk fortegn, på samme faktor. Dette funnet bygger videre opp under en av konklusjonene fra forrige kapittel, nemlig at mens relasjonen mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå oppfattes som en samarbeidsrelasjon, så kan det – spesielt i forholdet mellom lokalpolitikere og staten – være et betydelig høyere innslag av opplevd konflikt.

Uansett er det interessant at lokale politikere i stor grad føler seg relativt lite presset, ikke bare av staten, men også av andre aktører i lokalsamfunnet. Kanskje den politiske – og administrative – autonomien på lokalt nivå er større enn det vi mange ganger tror?

10. OPPSUMMERING

Forskningen på den offentlige administrasjonen har stått sentralt i norsk statsvitenskap, og spesielt gjelder det forskningen på sentraladministrasjonen. I Norge startet denne tradisjonen på mange måter med K. D. Jacobsens klassiske drøfting av de kryssende forventninger ansatte i statsadministrasjonen alltid ville stå overfor (Jacobsen 1960), noe som ledet til en omfattende forskning på roller og atferd i statsadministrasjonen (Christensen 1997 & 2001; Christensen & Egeberg 1997; Christensen & Lægreid 1998; Christensen et al 2002; Lægreid & Olsen 1978; Olsen 1983). Europeisk har forskningen røtter tilbake til Weber (1971) og Ludwig von Mises (1945), mens den i USA går tilbake til Woodrow Wilson (1884/1992). I Europeisk sammenheng er kanskje Aberbach et al (1981) komparative studier de mest toneangivende, mens USA har hatt en tradisjon med et sterkere fokus på administrasjonen som en selvstendig aktør (Dahl 1963; Downs 1957; Niskanen 1971). Uten å ta på seg en oppsummering av denne forskningen på administrasjonen i noen korte linjer (se Jacobsen 1997 for en mer detaljert oversikt), kan vi si at en hovedkonklusjon er at den offentlige administrasjonen fremstår som svært mangfoldig og kompleks. Administrasjonen er ikke nødvendigvis en homogen enhet, men må heller ses på som et ”mangehodet uhyre” der profesjoner kan stå mot profesjoner, hierarkiske nivåer mot hierarkiske nivåer og fagenheter mot fagenheter, bare for å nevne noen mulige konfliktlinjer.

På lokalt nivå i Norge – kommunene – har forskningen vært mindre enhetlig, men ikke mindre omfattende. En viktig retning har vært knyttet til de økonomiske teorier om forholdet mellom politikk og administrasjon, og dermed hatt et hovedfokus på budsjettarbeid og økonomiske prioriteringer (se for eksempel Hagen 1995; Hagen & Sørensen 1997). En annen sentral retning har fokusert på kommunale lederes rolle, først og fremst den rollen rådmannen har hatt og har i norske kommuner (se for eksempel Baldersheim 1986 & 1990; Bukve 2002b). En tredje retning har vært å studere forholdet mellom politikk og administrasjon som en følge av de mange omorganiseringer som har funnet sted i kommunesektoren på 1990-tallet (se Vabo 2002a). Ser vi mer internasjonalt på det har James Svara USA (se for eksempel 1985, 1990, 1998 & 1999) vært en foregangsmann med omfattende forskning og teoretisering om forholdet mellom politikk og administrasjon på bynivå, med en grunnleggende kritikk av den dikotomiske oppfatningen. Svara er også sentral i en av største satsingene på dette området i europeisk forstand, nemlig den store UDITE-undersøkelsen. Her studeres kommunale topplederes arbeidsvilkår, lederutfordringer og deres relasjon til politikken (se Dahler-Larsen 2002; Klausen & Magnier 1998; Mouritzen & Svara 2002). Spesielt studien til Mouritzen & Svara (2002) er parallell til denne studien. Konklusjonene her er relativt klare, og ikke så veldig ulike de konklusjoner som er blitt trukket fra studier av det nasjonale styringsnivå: 1) Det er vanskelig å trekke et klart skille mellom politikk og administrasjon, uten at det betyr en fullstendig sammenblanding av politikk og administrasjon, 2) administrasjonen definerer i stor grad sin rolle ut i fra begrepet ”kompetent nøytralitet” og 3) konfliktnivået mellom de to sfærene er meget lavt.

Denne studien befinner seg altså solid innenfor en større forskningsmessig tradisjon, men utvider samtidig perspektivet på flere måter. For det første er det en mer intensiv studie enn de store, komparative prosjektene, og dermed med mer fokus på variasjon *mellom* kommuner innenfor nasjonalstatens rammer, enn på variasjoner mellom nasjoner (og dermed mellom nasjonale kulturer og nasjonale politiske styringssystemer). Dette medvirker til at forhold som i andre studier tones ned, vil anta en sentral rolle i denne studien (for eksempel politisk konsentrasjon i en kommune, arbeidsområde, og lignende). For det andre foretar studien en utvidelse av undersøkelsenhetene, først og fremst ved at ikke bare kommunale toppledere, men også mellomledere inkluderes. For det tredje foretar denne studien en direkte sammenligning av både politikere og administrative ledere. De aller fleste andre studier

inkluderer bare en av sfærene. Dette kan ses på som en utvidelse i konstruktivistisk retning, en anerkjennelse av at en relasjon kan oppleves høyst ulike avhengig av hvilke øyne som ser. Men det kan også ses som en validering, der administrative ledes utsagn holdes opp mot politikernes oppfatninger. For det fjerde inneholder studien et tidselement, der vi studerer politikere og administratorer både i begynnelsen av en valgperiode og i mot slutten av samme valgperiode. Dette gir oss muligheter til å sammenligne tilstanden på to ulike tidspunkt i (tilnærmet) samme grupper. Mer teknisk gir dette oss en mye større mulighet til å finne ut hvilke forhold som virkelig er av betydning når variasjoner i fenomener skal forklares, da ved at målinger på to tidspunkt gjør det mulig å avdekke hva som eventuelt er tilfeldigheter knyttet til et tidspunkt. Effekter som ikke er stabile over tid – og der man ikke med rimelighet skal kunne forvente endring i løpet av en relativt kort periode – kan dermed avdekkes. Samtidig åpner tidsperspektivet for et dynamisk perspektiv på forholdet mellom politikk og administrasjon, noe som har satt oss i stand til å belyse hvordan relasjonen utvikles over tid. Og for det femte er relasjonen mellom politikk og administrasjon systematisk belyst i et maktperspektiv, det vil si ut fra en antagelse om at administrasjonen utøver makt overfor valgte politikere.

10.1 Empiriske hovedfunn

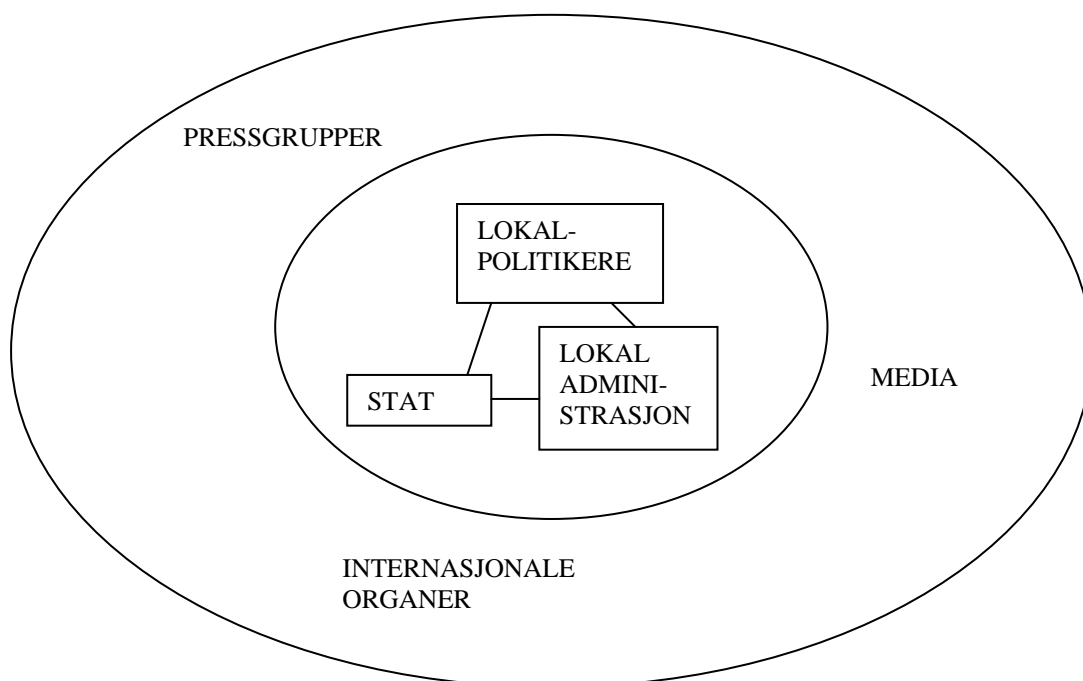
Hvilke hovedinntrykk er det så som trer fram etter at alle analysene er foretatt?

Hovedkonklusjon 1: En mektig administrasjon

For å starte med slutten, så stilte denne undersøkelsen politikere og lokale administrative ledere noen generelle spørsmål om hvilke aktører som ble oppfattet som de mest sentrale for kommunens utvikling, og for den politiske dagsorden i kommunen. Resultatet var entydig: Tre aktører – lokale politikere, den lokale administrasjonen og statlig nivå – ble definert som de klart mest betydningsfulle. Det var ingen systematiske forskjeller mellom politikere og administratorer i disse vurderingene. Generelt sett ble disse tre aktører sett på som de klart viktigste, mens andre aktører – pressgrupper, media, internasjonale organer – ble rangert betydelig lavere. Dette kan tolkes som at disse tre aktørene er de som har den største generelle innflytelsen på hva som skjer i kommunen, mens andre aktører mer har en saksavgrenset innflytelse. Disse aktørene har gjennom sin posisjon tilgang på de fleste arenaer i kommunen, og vil dermed kunne utøve innflytelse i et bredt spekter av saker. Andre aktører vil ha mer begrenset mulighet for deltakelse, mer knyttet til spesielle interesser eller til spesiell kompetanse (Cohen, March & Olsen 1972).

Dette kan illustreres i en enkel figur, der noen aktører utgjør kjernen i kommunen, mens andre aktører befinner seg i en mer perifer sone:

Figur 10.1: Sentrale og mer perifere aktører i kommunen.



Slik sett fremstår kommunen bare delvis som et flersentrert system (Eriksen 1999) eller som et nettverk med samhandling mellom relativt likestilte parter (Rhodes 1996), og heller et system der noen aktører er klart mer betydningsfulle på et generelt grunnlag enn andre. Dette resultatet kan selvfølgelig være delvis skapt av metoden, i den forstand at respondenter muligens vil ha en tendens til å overvurdere egen innflytelse. Mot en slik tolkning står det faktum at respondentene nettopp vektlegger en ekstern aktør – staten – såpass stor innflytelse. Dette resultatet støtter også opp under både Vabos (2002a) og Hansens (2000) funn som tyder på at lokale politikere har relativt stor innflytelse, tross ulike begrensinger. I en slik sammenheng blir det høyst interessant å studere hvordan maktforholdet mellom de tre sentrale aktørene er. Denne avhandlingen har fokusert videre på den bilaterale relasjonen mellom politikere og administrasjon, og trekker bare unntaksvis inn forholdet til andre aktører. Mest interessant for dette prosjektet er det at administrasjonen vurderes som like viktig som de to andre aktørene, og dermed like viktig som de folkevalgte som i følge normativ demokratiteori burde styre. Dette gjorde det absolutt interessant å belyse følgende spørsmål: Hvordan har den lokale administrasjonen oppnådd en slik (opplevd) innflytelse? Har det skjedd i konflikt med de lokale politikerne, eller er innflytelsen et resultat av samarbeid mellom de to sfærene?

Hovedkonklusjon 2: Dikotomi og dualitet

Som en forutsetning for å utøve makt må det foreligge en relasjon (Engelstad 1999), altså en viss grad av samhandling. Konklusjonen fra den empiriske undersøkelsen er relativt klar: Det er ikke noe sylskarpt skille mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå. For det første er det en god del kontakt mellom de to sfærene. For det andre er det svært få som mener at forholdet mellom politikk og administrasjon er helt klart, samtidig som mange mener at det fattes politiske beslutninger på lokalt nivå. For det tredje er det en viss personellmessig sammenblanding av politikk og administrasjon ved at relativt mange politikere også er ansatt i den kommunen de arbeider i.

Men man skal likevel ikke konkludere med at det er en fullstendig sammenblanding, og dermed ikke noe skille mellom politikk og administrasjon. Som James Svara (1990) har

påvist for det amerikanske systemets vedkommende, er det snakk om både dikotomi og dualitet. Samtidig er sammenblandingen til en viss grad avhengig av hvilken kontekst man befinner seg i. For de fleste er relasjonen relativt avklart, mens det for enkelte er mer vanskelig å trekke en klar grense. Hvor tett sammenvevingen mellom de to sfærene er, vil i all hovedsak avhenge av hvor sentralt man befinner seg i den politiske og den administrative strukturen.

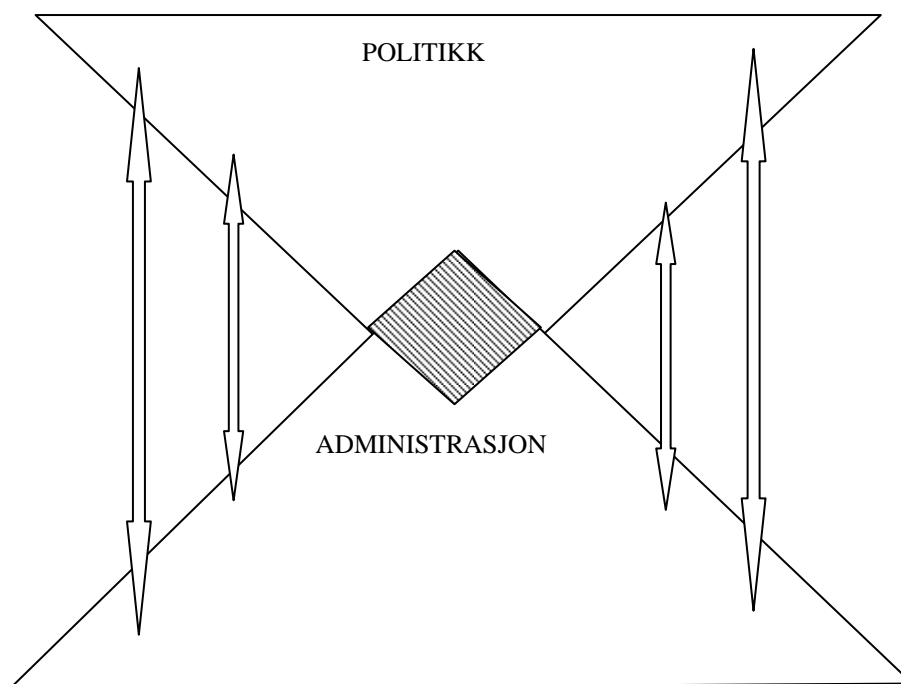
Jo nærmere man er kjernen i det politiske og administrative system, desto tettere blir kontakten og interaksjonen. Jo mer perifer man er, desto mer avtar interaksjonen mellom sfærene. Aberbach et al (1981) konkluderte ut fra en omfattende empirisk studie av forholdet mellom politikk og administrasjon på nasjonalt nivå at det i liten grad var mulig å trekke et klart skille mellom de to sfærene, i alle fall på øverste nivå i administrasjonen. Senere konkluderte Aberbach & Rockman (1988) at man ikke skulle trekke denne konklusjonen for langt, fordi det likevel bare i liten grad var snakk om en fullstendig sammenblanding av de to sfærene. Det de kalte for "Image IV", eller den rene byråkratiske politikeren, var mest en tankekonstruksjon, og fantes – i følge forskerne – bare i liten grad empirisk. Mouritzen & Svava (2002:257) kommer flere år senere, og gjennom studier av et annet forvaltningsnivå, omtrent til identisk konklusjon. I sin komparative studie konkluderer de med følgende:

"One does not find separate spheres of politics and administration but rather a "fusion of political and administrative influences". The specifics of what happens at the apex vary, however, and are to a large extent framed by the context."

Denne undersøkelsen støtter opp under de tidligere konklusjonene, men utvider også bildet noe. Her har vi ikke bare undersøkt topplederne og de mest sentrale aktører, men også mer perifere administrative ledere og politikere. Selv om sammenvevingen mellom politikk og administrasjon er sterkest for de mest sentrale, så er det også en viss sammenveving på lavere og mer perifere nivåer. Ledere i en sektor, eller av en resultatenhed, har kontakt med politikere, men ikke på en så regulær basis som det de mest sentrale administrative lederne har. Det samme gjelder for politikerne. Dette kan vi oppsummere i en enkel figur som vi kan kalle en "modifisert timeglassmodell"².

² Inspirert av Kommunenes Sentralforbunds ide om at kommunene burde organiseres som en "timeglassmodell" for å klargjøre forholdet mellom politikk og administrasjon.

Figur 10.2: "Den modifiserte timeglassmodellen"



Det skraverte feltet symboliserer de mest sentrale politikerne og administrative lederne, og at man i dette toppunktet – "the apex" – har en tett interaksjon mellom politikk og administrasjon. Men det utelukker ikke at det også er kontakt på mer perifere nivåer, men da vil nok kontakten være mer spesifikk og saksorientert. Det som er interessant å merke seg er at vi på et lavere administrativt nivå ser tendenser til at man oftere bekler en posisjon som kommunepolitiker. Dette er også med på å forsterke sammenbindingen av de to sfærene. Med en slik situasjon er det ikke overraskende at de færreste – både blant politikerne og administratorene – mener at det er et helt avklart forhold mellom politikk og administrasjon, samtidig som det bare er et fåtall som finner forholdet helt uklart hele tiden.

Det er også svært interessant å merke seg at relasjonen endres over tid. Denne studien har – som andre studier - påvist at sammenblandingen av de to sfærene er sterkest "på toppen". Det er de mest sentrale politikere og administratorer som samhandler mest. Denne tendensen forsterkes faktisk i løpet av valgperioden, noe som tyder på at det skjer en formaliseringsprosess over tid. I begynnelsen av valgperioden er interaksjonen bredere og mer "kaotisk", mens den på slutten av valgperioden snevres inn til stadig mer å gå gjennom formelle kanaler. Samtidig skjer det en endring der både politikere og administratorer opplever at forholdet mellom politikk og administrasjon blir klarere. Konklusjonen er at det i liten grad finnes et klart skille mellom sfærene, men at relasjonen ser ut til å avklares over tid.

Hovedkonklusjon 3: Liten interessekonflikt mellom politikere som gruppe og administratorer som gruppe

Et grunnleggende utgangspunkt for maktbruk er det at det må foreligge en viss grad av uenighet mellom to parter før det skal være nødvendig å bruke makt. I en situasjon kjennetegnet av enighet vil samarbeid kunne bli en dominerende relasjonsform i stedet for konflikt og maktbruk (Axelrod 1984). Er det da slik at politikere og administratorer har grunnleggende ulike interesser, slik for eksempel Niskanen (1971) antok? Også dette er svært vanskelig å måle, av den enkle grunn at interesser kan spenne fra grunnleggende ideologiske

forskjeller til uenighet i en liten enkeltsak, men skal man svare helt generelt, er svaret på dette spørsmålet ”nei”.

Det er svært få tendenser til at administrasjonen *som gruppe* avviker i sine preferanser fra politikerne *som gruppe*. På noen forhold avviker administrasjonen systematisk fra medlemmer av noen politiske partier, men ikke fra politikerne generelt. Hvis vi ser på holdning til New Public management-reformer og til spørsmålet om hvorvidt man bør ha flere kommunesammenslåinger plasserer administrative ledere seg omtrent midt i mellom de holdningene som dominerer i partier på høyresiden som Høyre og Fremskrittspartiet, og de som dominerer i partiene på venstresiden (AP og SV). Mange av disse reformene er slik at de i seg selv ”truer” mye av den kommunale virksomheten, både gjennom privatisering og økt bruk av markedsmekanismer som konkurranse og resultatlønn (Pollit & Bouckaert 2000). Dermed skulle vi forvente, ut fra teorier om at administrasjonen maksimerer egeninteresser, at administrasjonen ville ha et interessefellesskap med de partiene som er mest skeptisk til slike reformer. Det er ikke tilfelle.

Et lignende resultat kommer fram når vi ser på utgiftsvillighet, et område der vi ut fra Niskanens tidligere teorier (1971) skulle anta at administrasjonen var mer ekspansiv for å maksimere vekst og dermed blant annet jobbsikkerhet. Heller ikke dette slår til. Tvert om er administrative ledere de minst ekspansive. Her ser vi også klare tendenser til interessefellesskap mellom grupper av politikere og grupper av administratorer. Konturene av et elitefellesskap trer til en viss grad fram, i den form at de mest sentrale politikere og administrative ledere, samt de som bare arbeider med administrasjon, er de mest restriktive.

Kun når det gjelder prioritering av ulike områder i den kommunale virksomheten ser vi en tendens til at det er forskjell mellom administrasjon og politikere som grupper. Her er det en tendens til at administrative ledere prioriterer interne oppgaver som planlegging, personal, m.m. som viktigere enn det politikergruppen som helhet gjør. Dette kan tolkes som at administrasjonen opptre – i alle fall til en viss grad – som organisasjonsutformere heller som maksimerere av budsjettstørrelse og slakk.

Men ellers trer det her fram en ny linje for interessefellesskap mellom politikere og administratorer, nemlig hva slags hovedoppgave eller spesialfelt man arbeider med. ”Sektoriseringen” virker slik at man vil prioritere høyest de oppgaver man selv arbeider med, et funn som får støtte også i andre studier (se for eksempel Vabo 2002a). Innenfor et og samme arbeidsfelt er det enighet mellom politikere og administratorer, mens det mellom saksfelt er uenighet. Oppgavefellesskap visker altså ut eventuelle interesseforskjeller mellom politikere og administratorer, hvis det da noen gang har vært slike interesseforskjeller.

Kort sagt: Det er svært lite som tyder på at politikere og administratorer som grupper har motstridende interesser. Til det er variasjonen innen politikergruppen og administratorgruppen for stor. På enkelte områder er administrasjonen uenig med medlemmer av enkelte politiske partier, men det er vanskelig å se en klar systematikk i at administrasjonen er enig med en spesiell politisk gruppering. Og på enkelte områder er det stor uenighet innad i administrasjonen, først og fremst når det gjelder ekspansivitet (der de mest sentrale er uenige med de mer perifere) og når det gjelder prioritering av saksfelt (der arbeidsområde i stor grad bestemmer hva du ønsker å prioritere).

Alt i alt tyder disse to hovedfunnene på at det ikke foreligger de store – i alle fall ikke systematiske – interesseforskjellene mellom politikk og administrasjon i de kommunene vi har undersøkt. Dermed faller en del av motivet for å anvende makt bort. Hvorfor skal administrasjonen benytte makt når den i stor grad har sammenfallende interesser med store grupper av politikere? Et antakeligvis mye riktigere utgangspunkt er at det ikke foreligger en permanent konfliktsituasjon mellom politikk og administrasjon. Derimot vil det kunne ligge mulige konflikter mellom grupper av politikere og grupper internt i administrasjonen, dog avgrenset til spesielle saker. At det vil være en potensiell (og muligens reell) konflikt mellom

aktører (både politikere og administratorer) i ulike sektorer når det gjelder ressursallokering mellom sektorer virker sannsynlig. På samme måte kan det tenkes å være en potensiell/reell konflikt mellom mer sentrale aktører (både politiske og administrative), og mer perifere når det gjelder grad av utgiftsvillighet. Og slik kunne vi fortsette. Konklusjonen er at det kan tenkes mange mulige konflikter i en kommune, på basis av ulike saker, ulike aktører og ulike situasjoner, men neppe en generell konfliktsituasjon mellom politikk og administrasjon.

Gjennom å studere ulike typer preferanser – utgiftsvillighet, prioritering av ulike områder og reformvillighet – er hovedkonklusjonen at det er vanskelig å finne en systematisk forskjell mellom politikere som gruppe og administrasjonen som gruppe. Like viktig er det å merke seg at det er umulig å se noen klare tendenser til at interesseforskjeller mellom politikere og administratorer blir mindre over tid. Hvis det hadde vært tilfelle kunne vi ha knyttet en del tolkninger opp til det Stephen Lukes (1974) kalte ”maktens skjulte ansikt”, nemlig at noen kan utøve makt gjennom å forme andres preferanser. Her ville det vært mest naturlig at administratorene – med sine faste posisjoner – hadde en overlegen mulighet til å sosialisere politikerne inn i sin tankegang (Peters 2001:236-237; von Mises 1945). De samme forskjellene som er i starten av valgperioden, finner vi også i slutten av perioden, og de forskjellene knytter seg mer til forhold som sentralitet, arbeidsområde og partipolitisk tilhørighet enn til om man arbeider som administratorer eller er valgt politiker.

Hovedkonklusjon 4: Aktivisering av maktbaser: Kompetent nøytralitet og institusjonell tillit

Denne avhandlingen opererer med et krav om at maktbaser må aktiviseres – administrasjonen må utvise en spesiell form for atferd der maktutøvelse er målet – før vi kan si at makt er utøvd. Siden studien ikke legger opp til å studere atferd mer direkte, ble det på den ene siden fokusert på enkelte atferdselementer knyttet til administrasjonens opptreden overfor politikerne, samt politikernes tillit til den samme administrasjonen. Utgangspunktet for rolledefinisjonen ble avledet fra Knut Dahl Jacobsens (1960) klassiske påpeking av det mulige dilemma mellom faglig autonomi, politisk lojalitet og partipolitisk nøytralitet på den ene siden, og det like klassiske skillet mellom ”policy” (innholdet i politikken) og ”politics” (den politiske prosessen) på den andre siden.

Blant administratorene er det en svært utstrakt grad av felles oppfatning av hva som er den ”riktige” rolledefinisjonen, faktisk i så stor grad at det er fullt mulig å snakke om en felles *kommunal forvaltningskultur* på dette området. Den faglige autonomien står svært sterkt i fasen før politiske vedtak fattes. Det er liten vilje til å pynte på informasjon eller å tilpasse informasjon til de politiske forhold som måtte dominere i kommunen. Faglig argumentasjon er man ikke redd for å fremme for politikerne, men man er forsiktig med å inngå i en for sterk debatt der målet er overtalelse. Kritikk av politiske vedtak er man heller ikke redd for å fremme, men det virker som om denne helst skal skje innad i organisasjonen og ikke gjennom media. Det virker som om administrative ledere forsøker å kombinere den faglige uavhengigheten og avstanden med forsiktighet med å inngå i noe som kan bli oppfattet av politikerne som et politisk spill. Samtidig er man ikke redd for å legge fram sine meninger, argumentere for dem, men dog ikke inngå i et politisk spill for ”kjempe” ens løsning igjennom overfor politikerne.

Dette ligner i stor grad på det idealet Mouritzen og Svara (2002) betegner som ”kompetent nøytralitet” (”neutral competence”). Det er ikke en nøytralitet i den forstand at den administrative lederen ikke har noen egne meninger, for det ville, i Mouritzens & Svaras ord (op.cit.:28) være ”neutrality without competence”. Videre siterer de Asmeron & Reis (1996:8-9) som hevder at kompetent nøytralitet er det følgende:

"Neutrality does not mean that top level civil servants cannot or should not be involved in the articulation of public policy. Indeed, senior officials are professionally and morally obliged to provide their political leaders with the best policy alternatives based on sound arguments, relevant precedents and suitability to the changing environment. The expectation that they will render these services from a non-partisan position is the crux of the matter."

Den uavhengige holdningen som kommer fram i denne delen av undersøkelsen viser at heller ikke de norske administrative ledere er redde for å fremme sine faglige synspunkter, uansett hva politikerne måtte mene om dem. På den annen side fremstår de kommunale administratorene i denne undersøkelsen som ganske "forsiktige". De er forsiktige med å argumentere for sterkt, for å overtale politikere og for å danne allianser for å sikre at det de mener er faglig best blir vedtatt av politikerne. Skulle man sette et ord på den norske, kommunale forvaltningskulturen vis-à-vis politikerne så må det bli "den forsiktige kompetente nøytraliteten". Administratorene er svært påpasselige med å ikke inngå i noe som kan oppfattes som et politisk spill.

Det er også variasjoner, dog ganske svake, innenfor den dominerende kulturen vi kalte den "forsiktige nøytrale kompetansen". Litt tabloid kan vi si at de aller fleste er nøytrale, men ikke alle er like forsiktige. Noen er villige til å gå litt lenger i å påvirke politikere, kritisere politiske vedtak, gå ut i media, og lignende. To mulige subkulturer trer fram, en knyttet til sentralitet og en til arbeidsfelt eller sektor. Spesielt det første er av interesse, fordi det kan antyde også empirisk at det er en tendens til en todelt forvaltningskultur, i alle fall når det gjelder normer som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon. Jo mer man nærmer seg de sentrale administratorene, desto sterkere vektlegges tilbakeholdenhet. Det blir vanskeligere å "legge seg ut med" politikere, desto tettere man befinner seg på dem. Jo lenger nedover i det administrative hierarkiet man beveger seg, desto mer villig blir man til å delta aktivt i noe som ligner på en politisk prosess og til å kritisere politikere offentlig. Likevel er dette kun variasjoner over et tema, og representerer ikke på noen måte dramatisk forskjellige forvaltningskulturer. Alle, nokså uavhengig av trekk ved kommunen, ved organisasjonen og ved den enkelte leder befinner seg innenfor rammene av det jeg kalte "den forsiktige nøytrale kompetansen". Det er den store enigheten, ikke variasjonen, som man bør legge størst vekt på.

Generelt sett, og tilsynelatende i strid med det administrative ledere rapporterer, så mener politikerne at administrasjonen i stor grad følger seg etter politiske signaler. Det er svært få tegn til at politikerne mener at administrasjonens autonomi er noe stort problem. Dette kan tolkes som at kommunepolitikere respekterer, og muligens også forventer, den formen for autonomi som administrasjonen utviser, der faglighet vektlegges sterkt. På samme måte er det svært få politikere som mener at administrasjonen involverer seg i det vi kalte "det politiske spillet" knyttet til påvirkning, allianser og forhandlinger. Dette støtter opp under administrasjonens syn om at dette er en type atferd som ikke er akseptert i det vi kalte den dominerende kulturen. Oppfatningen av politisk lojalitet i iverksettingsfasen står også sterkt blant politikerne, og faller her sammen med administratorenes egenrapportering av hvor viktig politisk lojalitet er i denne fasen.

Men også her er det selvfølgelig visse variasjoner, i stor grad etter de samme linjer som tidligere. Sentralitet ytterligere forsterker følelsen av at administrasjonen tar politiske signaler, at den ikke opptre politisk og at den iverksetter lojalt. Dette forsterker ytterligere de konturene vi har sett til et "elitedemokrati" i de studerte kommunene. Innen den politiske eliten har man relativt større tiltro til administrativ opptreden, enn det mer perifere politikere har. De som oppfatter det slik at administrasjonen opptre politisk og ikke tar politiske signaler er med andre ord de mindre sentrale politikerne, høyst sannsynlig representanter fra politiske partier som ikke inngår i det vi kan kalle kommunens "dominerende koalisjon". At denne gruppen mener at administrasjonen ikke tar politiske signaler burde ikke overraske,

nettopp fordi administrasjonen bare i mindre grad kan forvente å ta signaler fra et mindretall i det politiske organet. At de mer perifere politikerne også oppfatter det mer slik at administrasjonen spiller et politisk spill er også naturlig. Administrasjonen vil ganske naturlig – selv om man vektlegger faglig autonomi – ha tette kontakt med den gruppen politikere som skal gjennomføre sin politikk: den dominerende koalisjonen. At dette kan oppfattes som en ”sammenrotting” fra dem som ikke får være med i denne gruppen burde ikke overraske. Dette er helt i tråd med K. D. Jacobsens (1960) påpeking av at oppfatning av administrasjonen ville variere etter om man sitter i posisjon eller opposisjon.

Interessant er det også å se at politikernes oppfatning av administrasjonen varierer med kommunestørrelse. Jo større kommune, jo flere administrativt ansatte, desto sterkere opplever man et politisk spill og at administrasjonen ikke tar politiske signaler. Alt dette understreker de styringsproblemer, opplevd fra politisk side, som kan følge med økt kommunestørrelse og dermed større organisasjoner å ”holde styr på”. Dette funnet bør være interessant i debatten om kommunesammenslåing, fordi man her kan ane konturene av en mulig stordriftsulempe. Større kommuner kan føre til mindre gjensidig tillit mellom partene, noe som igjen kan føre til større ressursbruk knyttet til direkte politisk kontroll av administrasjonen.

Nå er det ikke slik at administrasjonen definerer sin egen rolle som en fullstendig passiv og underordnet politisk tjener. Den faglige friheten, knyttet til selvstendighet i utarbeidelsen av informasjon og vilje til å kritisere politiske vedtak som oppfattes som lite faglig gode, står sterkt. Slik sett kunne man frykte en administrasjon som fungerte som en løsrevet enhet, utenfor politisk kontroll. Men politikerne opplever tydeligvis ikke administrasjonen slik, noe som antyder at denne friheten er noe som ikke bare er noe administrasjonen har tilrevet seg, men faktisk er noe politikerne ønsker. Politikk og administrasjon er sammenvevd, men de to gruppene møter hverandre med ulikt utgangspunkt og ulike verdier (Mouritzen & Svava 2002). Administratorenes svar tyder på at man har funnet en balanse der faglig autonomi understrekes sterkt i forberedende faser, mens den politiske lojaliteten vektlegges sterkt i den iverksettende fasen. Politikernes generelle oppfatning av administrasjonen tyder på at administrasjonen faktisk klarer å opprettholde en balanse.

Hovedkonklusjon 5: Lite press og lavt konfliktnivå

Indirekte, gjennom de tidligere drøftingene, har vi allerede svart at det ser ut til å være samarbeid, heller enn maktbruk og konflikt som preger relasjonen mellom politikk og administrasjon i de 30 undersøkte kommunene. At administrasjonen vektlegger autonomi, men at politikerne ikke oppfatter dette som noe særlig problem, kan tyde på at dette ikke oppfattes som en maktdemonstrasjon, men heller som en rolle som forventes og ønskes. Politikerne forventer ikke en administrasjon som ”legger seg flat” og som legger alle faglige hensyn til side for å tilfredsstille en sittende, dominerende koalisjon.

Hvis vi flytter fokuset over på om politikerne opplever et press fra ulike grupper, og om ulike grupper hindrer dem i å gjennomføre politiske vedtak kan vi generelt sett si at politikerne opplever et ganske beskjedent press. Det viktigste hinderet er, ikke overraskende, politikere i andre politiske partier, slik det skal være i et representativt system. Den største presset utøves klart fra statlig hold. Generelt opplever staten som et svært viktig hinder og en aktør som utøver et betydelig press overfor kommunepolitikere. Administrasjonen opplever i liten grad som et hinder eller et press, og plasserer seg på samme linje som flere andre aktører i lokalsamfunnet som kan tenkes å utøve press og å fungere som et hinder.

Hvis vi holder fast på politikernes oppfatning av det press/hindring administrasjonen utøver får vi fram et sett med kjente variasjoner. Jo mer sentral politiker en er, desto mindre press og hindring opplever en fra administrasjonens side, noe som ytterligere forsterker inntrykket av en viss elitedannelse. Vi ser også at interaksjonen øker opplevelsen av press og

hindring, samtidig som økt kommunestørrelse gjør det samme. Tolkningene må bli helt identiske med det vi har gjort tidligere, knyttet til kontroll (interaksjon) og til uoversiktighet (størrelse). Men det generelle konfliktnivået mellom politikere og administratorer må karakteriseres som meget lavt. Det er samarbeid som dominerer. Dette støttes av at verken politikere eller administratorer opplever i særlig grad å bli presset eller hindret av den andre parten. Det er andre aktører utenfor organisasjonen som er betydelig viktigere når det gjelder opplevd press.

Hovedkonklusjon 6: Vi har det så greit (men noen har det greiere enn andre)

Bildet som tegnes av forholdet mellom politikk og administrasjon i de studerte kommunene er som sagt generelt sett preget av relativ klar arbeidsdeling, liten interessekonflikt, klart definerte og legitime forvaltningsroller kombinert med høy grad av politisk tillit, samt et lavt konfliktnivå og liten opplevelse av at den andre parten presser eller legger hindre i veien for en. Men dette generelle bildet betyr selvsagt ikke at alle oppfatter dette forholdet som like ukomplisert og ”greit”. Det finnes enkelte grupper som mer eller mindre systematisk – uansett hvilket område som denne avhandlingen tar opp – har en annen oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon.

For det første ser vi tendenser til at det først og fremst er den politiske og administrative eliten som oppfatter relasjonen som mest uproblematisk. Det er en svak tendens til at det er de mest sentrale som oppfatter forholdet mellom politikk og administrasjon som klarest, og det er mellom de mest sentrale politikere og administratorer at kontakten er mest utbredt. Det er en litt klarere tendens til at de mest sentrale også er dem som har de mest sammenfallende preferanser, først og fremst når det gjelder utgifter (jo mer sentral, desto mer restriktiv). Det er også klart at de mest sentrale politikerne også er dem med størst tillit til sin egen administrasjon. Og det virker som om de mest sentrale er de som i minst grad opplever konflikt mellom sfærene, eller at de blir presset/hindret av den andre sfæren.

Likevel skal ikke dette elitefellesskapet overdrives. De fleste analysene antyder bare noen klare effekter av sentralitet, mens vi på mange områder ikke finner noen slike tendenser.

Totalinntrykk: Landsbyliv på norsk

Denne undersøkelsen har forsøkt å belyse et svært vanskelig spørsmål, nemlig: Hvor mye makt har den lokale administrasjonen i forhold til de valgte kommunepolitikere? Frykten har i mange sammenhenger vært, som Weber uttrykte det, at politikere – som er legfolk inne i korte perioder – alltid vil ende opp som dilettanter i forhold til en fast ansatt og profesjonelt utdannet administrativ stab. Dermed kunne man betrakte administrasjonen like mye som et problem som en hjelpende hånd, og dermed som en demokratisk trussel.

Helt generelt, og nå ser vi bort fra alle de variasjoner som er påvist gjennom denne studien, er det lite som tyder på at norske kommuner står fram som ”rådmannsvelde” eller ”byråkratiske diktaturer”. Bildet som trer fram er nærmere det Heclo & Wildavsky (1974) kalte for ”landsbyliv”. Begrepet ble brukt for å betegne de relasjoner, den kultur og det klima som betegnet forholdet mellom aktører – både politiske og administrative – det engelske regjeringsapparatet (Whitehall). Hovedfokus i den studien var på forholdet mellom Finansdepartementet (the Treasury) og de andre departementer/ministere. Her beskrives det politiske og administrative miljø som å bestå i stor grad av felles verdier, en felles kultur og en felles utdanningsbakgrunn. Også i denne studien er det et generelt klima av tillit mellom sfærene, lav grad av konflikt, liten uenighet i mange sentrale spørsmål, og en respekt for ulike ståsteder og verdier. Det betyr selvfølgelig ikke et totalt fravær av konflikter, men at de er mer

saksavgrensede og skiftende. Men det er helt klart at samarbeid et vanligere fenomen enn maktbruk og konflikt. At dette gir administrasjonen en stor innflytelse er også klart, men det er en innflytelse oppnådd gjennom et samarbeid mellom folkevalgte og fast ansatte spesialister. Legkunnskap kobles med fagkunnskap, og sammen utøver dette en betydelig innflytelse over utviklingen i kommunen.

Men det er også tegn til en "elitedannelse" innad i den kommunale organisasjonen. De mest sentrale politikerne og administratorene har stort grad av sammenfall mellom interesser på flere områder, de opplever forholdet til hverandre som mest avklart og de har høyest tillit til hverandre. Samtidig kan vi ane konturer av de mindre sentrale politikere og administratorer er mer villige til å benytte andre kanaler for påvirkning. Dette får til en viss grad støtte i funnene om at de mer perifere administratorene i større grad synes det er greit å gi seg inn i et mer politisk spill, til å tilpasse informasjon og til å kritisere politikerne utad. De er kort sagt mer villige til å benytte det Hirschman (1970) kaller for "voice", muligens fordi den mer formaliserte kanalen går gjennom elitene, en kanal de ikke har god tilgang til. For igjen å bruke Heclo & Wildawskys (op.cit.: 37) metafor, kan vi si at det finnes ulike "kjernefamilier" innen "landsbyen". De mest sentrale politikerne og administratorene utgjør en mulig slik "kjernefamilie". På den ene siden er dette slik man skulle forvente ut fra sentrale verdier knyttet til norsk offentlig administrasjon, nemlig at den *også* skal være politisk lojal. Dette vil i praksis bety lojal mot de vedtak som fattes, som igjen vil bety lojalitet mot det politiske flertallet som står bak vedtaket (Jacobsen 1960). De politikere som innehar de mest sentrale posisjoner vil ofte falle sammen med å være representanter for det som danner en politisk majoritet. Dermed kan de med rette til en viss grad hevde at administrasjonen er et apparat for iverksetting av "deres" politikk. At dette ikke nødvendigvis er populært blant politiske motstandere er ikke vanskelig å forstå. En slik fortolkning støttes av den systematisk avvikende holdning som medlemmer av FRP utviser. FRP er om noe et marginalisert parti i de studerte kommunene, og kan godt befinne seg i en situasjon der de føler seg "utstøtt av det gode selskap" og dermed ikke får noe politisk gjennomslag.

På den annen side er de mest sentrale politikere og administratorer også mennesker som har hatt kjennskap til hverandre over lengre tid. De mest sentrale politikerne er også dem med lengst fartstid i politikken, og de har vært flere perioder i kommunestyret og innehatt flere sentrale verv. Det er ikke denne gruppen politikere som skiftes ut ved hvert valg. De mest sentrale politikerne er også sannsynligvis de mest stabile. På samme måte ser vi at de aller fleste av de mest sentrale administratorene alle har lang fartstid i kommunen. De fleste (nesten 70%) kommer fra en tidligere stilling i samme kommune, og svært få kommer fra andre institusjoner enn kommuner. Samtidig har de fleste lang fartstid som administrative ledere. At en slik gruppe skulle utvikle seg til en ganske tett "kjernefamilie" burde ikke overraske.

Til sammen tegner dette et komplekst bilde av "elitepolitikere og eliteadministratorer" som avviker fra mer perifere aktører i både det politiske og det administrative systemet. Den politiske tilliten til det administrative systemet er klart størst blant de mest sentrale politikerne, mens tilliten er svakere blant de mer perifere politikere. Dette vil antakeligvis også bety at de mest skeptiske politikerne er de som til stadig sitter i opposisjon, og som ikke bekler sentrale politiske verv. Men det kan også tenkes, slik Olsen (1970) påviste, at det finnes enkelte elitepolitikere innen et parti, og at en stor gruppe med mer perifere politikere mer fungerer som en form for "demokratisk staffasje". Den lavere tilliten disse har til administrasjonen kan skyldes at de på mange måter føler seg utestengt fra den tette interaksjonen elitepolitikerne har med eliteadministratorene. Det kan være følelsen av at mange sentrale beslutninger tas i "de lukkede rom", der kun et fåtall politikere og administrative ledere er gjengangere. Dermed utvikles et elitefellesskap mellom politikk og administrasjon, mens de mer perifere politikerne utvikler mer skepsis til administrasjonen.

Tross tendenser til elitedannelse står hovedkonklusjonen fremdeles fast, nemlig at samarbeid ser ut til å dominere relasjonen mellom politikk og administrasjon i de studerte kommunene, ikke konflikt og maktbruk. Variasjonene som finnes er relativt små. Dette burde vel neppe overraske alt for mye. For det første er det ikke noe nytt at de skandinaviske land, og kanskje spesielt Norge, er et land preget av en grunnleggende harmonisk kultur. I sin store kulturstudie viste Hofstede (1991) at Norge var et land preget av svært stor grad av sikkerhet (lav "uncertainty avoidance") og middels til lav forskjell mellom grupper ("power distance"). Dette funnet blir i all hovedsak støttet sterkt av funnene gjort av Mouritzen & Svava (2002:75 & 296). Norge er med dette, også i følge Hofstede (1991), dominert av en kultur som nettopp fremhever samarbeid mellom aktører på like fot. En person som Lijphart (1984) beskriver Norge som et homogent og ikke-pluralistisk land med få eller ingen dype konfliktlinjer. Lane & Ersson (1991) beskriver Norge som et rikt land med jevn inntektsfordeling, liten forekomst av klassebasert stemmegivning og som et land med generelt sett få sosiale og økonomiske konfliktlinjer. Olsen (1983:19) går enda lenger og siterer Heisler & Kvavik (1974) som beskriver:

"(...) Norway as the archetype of the "European Polity" model: A state which has institutionalized a stable political process characterized by little politization, public debate, or mass appeals; a decline in the role of parliaments, political parties, and elections; the delegation of authority to administrative sub-systems and to experts, (...) and an emphasis on compromise and trust."

Man trenger ikke i dag å være enig i hele beskrivelsen, men hovedpoenget er at Norge generelt sett er et land preget av relativt få dype konflikter. Og selv om Norge er blitt et betydelig mer pluralistisk land med mange flere potensielle konflikter siden 1970-tallet (Rommetvedt 2002), er det liten tvil om at landet må betegnes som et absolutt "lavkonflikt-land". At dette også vil smitte over på forholdet mellom politikk og administrasjon burde ikke forbause noen.

Videre er det høyst sannsynlig at konflikt er enda mindre fremtredende på lokalt enn på sentralt nivå. De oppgaver som er delegert og overført til lokalt nivå er i liten grad forhold som egner seg til ideologisk debatt. Mye går på produksjon og fordeling av sentrale velferdsgoder, mindre på generell politikk, og dermed blir ofte konfliktnivået lavere. Samtidig er, som vi tidligere diskuterte, den kollegiale modellen på mange måter en politisk styringsform som vektlegger samarbeid og konsensus, i motsetning til den mer konfliktfremmende parlamentariske styringsmodellen. Dermed burde man også kunne forvente at relasjonen mellom politikk og administrasjon i enda større grad enn på sentralt nivå vil bli preget av samarbeid.

10.2 Teoretiske bidrag

Selv om det ikke har vært et primært utgangspunkt for denne avhandlingen å utvikle nye teorier har de empiriske funnene som er skissert på de foregående sidene har noen viktige teoretiske implikasjoner for studiet av forholdet mellom politikk og administrasjon. Og funnene har i enkelte tilfeller også teoretiske implikasjoner ut over selve studieobjektet (relasjon mellom politikk og administrasjon).

1) Om å integrere tid i studiet av politikk-administrasjonrelasjonen

I de fleste studier av sosiale fenomener har selve tidselementet ofte blitt oversett eller tonet ned (Nalbandian 2004). Det er som regel selve innholdet i fenomenet man konsentrerer seg

om (Noss 2002:46). Svært sjelden trekkes tid inn som et eget fenomen eller som en selvstendig forklaringsfaktor. Unntak finnes, spesielt innenfor teorier om og studier av endring (se Jacobsen 2004b; Whipp et al 2002), men også i statsvitenskapen. Mest kjent er muligens Kingdons (1995), tungt basert i Cohen et als (1972) modell om beslutninger som temporale sammenfall av deltakere, problemer og løsninger, avdekking av hvordan politiske muligheter ("windows of opportunity") åpnes og lukkes over tid. Studiet av forholdet mellom politikk og administrasjon fremstår likevel som oftest som "tidstomt". Under en slik tilnærming (hvis vi ser bort fra den rent ressursmessige og pragmatiske forklaring) ligger det en implisitt antakelse om at forholdet mellom politikk og administrasjon er et stabilt fenomen, noe som kan studeres uansett når man gjør det.

Denne avhandlingen trekker en slik tilnærming og antakelse i tvil. Forholdet mellom politikk og administrasjon er jo nettopp rammet inn av tunge tidsrytmer, eller sykluser, der hvor man befinner seg i en syklus kan tenkes å påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon dramatisk. I denne empiriske undersøkelsen er kun en slik syklus berørt, nemlig *valgsyklusen*. Hvert fjerde år gjennomgår kommunale – og for den saks skyld alle offentlige organisasjoner i Norge – et "sjokk", representert ved valg der nye politikere – "eiere" – kommer inn i politiske organer. Dette betyr at nye personer må tilegne seg kunnskap om et – for dem – nytt system, og dernest lære seg hvordan de skal kunne innordne seg idette systemet. Dette forutsetter både læring og – i varierende grad – sosialisering. To prosesser som per definisjon går over tid (Cyert & March 1992:171-172; Williams 1983). Samtidig følger den politiske valgsyklusen sin egen logikk. Etter et valg går mye tid og ressurser med til å forhandle om posisjoner og å fordele verv og innflytelse, og året før et valg starter nominasjonsprosesser og utkrystallisering av viktige saker i den kommende valgkampen.

Formelle strukturer, regler og rutiner sørger for en viss grad av stabilitet i relasjonen, men disse formelle forhold må likevel tilpasses til de nye aktørene, og til nye relasjoner mellom eksisterende aktører (for eksempel ved at en politiker går fra å være i posisjon til å være i opposisjon). Dermed kan relasjoner mellom politikk og administrasjon tenkes å være til dels svært forskjellige, avhengige av hvor i valgsyklusen man befinner seg, noe som også delvis er vist empirisk i denne studien.

Det må også åpnes for at utviklingen i forholdet mellom politikk og administrasjon mellom valgene er "sti-avhengige" (Hart 2004; Jacobsen 2004b:46-48; Nelson & Winter 1982; North 1990; Pierson 2000). Dette betyr at en tilstand på ett tidspunkt i stor grad kan forstås ut fra tidligere hendelser. Samtidig er det mulig at en hendelse på et tidlig tidspunkt lukker for mulige utviklinger på senere tidspunkt, samtidig som nye muligheter kan oppstå. Slik skapes ulike "spor" der den ene hendelsen i tid følger den andre. Et dagligdags eksempel er begrepene gode og onde sirkler (Masuch 1985). Ved å anlegge et slikt perspektiv kan man ikke bare påpeke at utvikling har skjedd i løpet av et visst tidsspenn, men også kunne forklare bedre hvorfor.

Men den kommunale organisasjon består i seg selv av tunge tidsrytmer i forbindelse med rullinger av viktige planer og – ikke minst – budsjetter. *Budsjettsyklusen* fremstår som helt sentral. Budsjettkontroll kan på mange måter ses på som den ultimate politiske kontroll, fordi det er i budsjettet man faktisk allokterer knappe ressurser. Det bør forventes at det nettopp er i denne prosessen at interesseforskjeller og eventuelle konflikter mellom parter i kommunen kommer fram i dagen (Cowart & Brofoss 1979), og at eventuelt press utøves. Dette er ikke fanget opp i denne undersøkelsen, som er foretatt i perioden utenfor kjernen i budsjettprosessen, noe som muligens kan være med på å forklare den marginale interesseforskjellen og den lave konflikten mellom politikere og administratorer som vi finner i denne studien.

At et eksplisitt tids- og syklusperspektivet mangler i de fleste studier av forholdet mellom politikk og administrasjon kan reise en seriøs innvending om hvorvidt det bildet som

en eventuell studie trekker opp er generelt, eller om det er avgrenset til et spesielt tidspunkt, en spesiell fase i en syklus. Det er ikke dermed sagt at tidselementet vil være like viktig i alle studier. Enkelte fenomener kan, som det er argumentert for i denne avhandlingen, ses på som relativt stabile, og dermed lite utsatt for endringer over i alle fall kortere tidsspenn.

Å integrere tid i studiet av forholdet mellom politikk og administrasjon vil også medføre endringer i kravet til hva slags empiriske data man bør samle inn og hvilket undersøkelsesdesign som bør benyttes. At det trengs longitudinelle studier er innlysende, i alle fall – som her – data fra minst to tidspunkt. Desto lengre tidsperspektiv og hyppigere målinger en studie kan vise til, desto bedre kan man fange opp effekten av kortsiktige og langsiktige sykluser. Designet i denne avhandlingen er relativt grovt, i og med at det bare er to målinger, og at sammenligninger foregår på utvalgs- og ikke individnivå. De endringer som fanges opp er dermed kun nettoendringer, noe som betyr at det er en fare for at jevnstore endringer i begge retninger på individnivå kan oppheve hverandre på aggregert nivå. Dette presser fram et ønske om paneldata der endringer på individuelt nivå kan fanges opp.

2) En tidsmessig forståelse av balansering av konflikterende forventninger

Knut Dahl Jacobsens (1960) klassiske artikkel om ulike, kryssende og konflikterende forventninger fra politikerne til sin egen administrasjon har som et hovedpoeng at disse forventningene ikke kunne løses. *”Problemet er ikke å velge blant flere verdier, men at en aksepterer verdier som er innbyrdes motstridende, og at det hyppig oppstår situasjoner hvor en må rangere dem.”* (op.cit.:158). Hvordan slike rangeringer og avveininger skjer, er det derimot både lite teoretisering rundt, og empiriske studier av. De studier som finnes, går mer på hvorvidt man kan påpeke om ulike verdier har fått mer eller mindre vekt over tid (se for eksempel Christensen & Lægreid 2002; Salomonsen 2004), eller mer statiske sammenligninger av hvordan ulike roller balanseres (Christensen 1991a; Jacobsen 1996b). Det er få eller ingen studier som viser til hvilke konkrete avveininger en administrator tar når han eller hun står i en konflikterende situasjon.

Hvorvidt en administrator velger å vektlegge politisk lojalitet eller faglig autonomi kan selvfølgelig varierer etter selve saksinnholdet (Rommetvedt 2002), etter den politiske situasjonen (Stillman 1977) eller sakens stilling i offentligheten. Bare for å nevne noen mulige kontekster som kan spille inn på og forme hvilken rolle som vektlegges. I denne avhandlingen bringes et relativt nytt, i alle fall i norsk sammenheng, element inn, nemlig hvor man befinner seg i en politisk beslutningsprosess. Teoretisk, og også empirisk, viser studien at det er en klar tendens til at faglig autonomi prioriteres høyt i fasen før politiske vedtak, mens den politiske lojaliteten står betydelig sterkere i faser etter at politiske vedtak er fattet. Dette knytter direkte an til diskusjonen i forrige avsnitt, nemlig tidsdimensjonen i studiet av politikk og administrasjon. Det sentrale her er at roller høyst sannsynlig kan kobles fra hverandre i tid, og at det derfor er legitimt at en og samme person befinner seg i to ulike og tilsynelatende konflikterende roller. Det er altså ikke noen konflikt mellom det å være både faglig autonom og det å være politisk lojal, men det er vanskelig å tenke seg at man kan være begge deler på samme tidspunkt. Rangering – og dekobling - av verdier langs en tidsdimensjon er dermed en høyst sannsynlig måte å løse eventuelle konflikter på.

Denne studien viser også klart at administrasjonen i de studerte kommunene definerer to klart ulike roller, alt etter hvor i en beslutningsprosess man befinner seg i. Man velger altså ikke bare en, men flere ulike roller, avhengig av kontekst. Dette har også en viktig implikasjon for mange av de antakelser som gjøre om hvilke interesser offentlig ansatte vil promotere. To ”myter” har vært trukket fram i denne avhandlingen, nemlig at administratorer (offentlig ansatte) vil ha sammenfallende synspunkter med politikere fra partier på venstresiden av politikken, og at politikere med bakgrunn som offentlig ansatte vil arbeide for

en så stor offentlig sektor som overhodet mulig for å sikre egen jobb. Begge ”mytene” er basert i enkle observasjoner om fenomener som opptrer sammen (offentlig ansatte stemmer oftere på SV og AP, og det er en overrepresentasjon av offentlig ansatte i norske kommunestyrer), noe som ikke nødvendigvis betyr at de henger sammen. Denne avhandlingen finner ingen empirisk støtte for disse mytene.

Dette er skyldes sannsynlig at mennesker nettopp er klar over at de befinner seg i ulike kontekster, og at de dermed inntar ulike roller avhengig av kontekst. En offentlig ansatt kan være seg bevisst sin rolle som stemmegiver og som ansatt, og forsøke å skille disse så godt som overhodet mulig. En politiker kan godt være offentlig ansatt, men i kommunestyret opptrer man først og fremst som representant for et parti, ikke for de andre offentlig ansatte. Om rolle alltid lar seg skille er et empirisk spørsmål, men data i denne avhandlingen tyder på det. Det viktigste i denne avhandlingen er å påpeke at mennesker befinner seg i flere roller, og at disse kan balanseres. Det er ikke nødvendigvis slik som for eksempel Gordon Tullock hevdet (sitert etter Hill 1993:110):

”Bureaucrats are like other men. (...) If bureaucrats are ordinary men, they will make most of (not all) their decisions in terms of what benefits them, not society as a whole. Like other men, they may occasionally sacrifice their own well-being for the wider good, but we should expect this to be exceptional behaviour.”

Tullocks definisjon er av mennesker som kun har en rolle, og en preferanse. Roller og preferanser er i tråd med dette synet – i alle fall på individnivå – en konstant og ikke en variabel (Egeberg 1995). Denne avhandlingen viser at roller nettopp er noe som den enkelte også skifter, avhengig av kontekst.

Samtidig, dog ikke noe som kan påberope seg en teoretisk eller empirisk nyvinning, så er det vanskelig å si at alle administratorer innehar en enkelt rolle. Eller at politikere innehar bare en enkelt rolle. Empirien viser jo nettopp at administrasjonen består av ulike grupper med ulike interesser, spesielt avhengig av hva man arbeider med og hvilke nivå man befinner seg på. For politikerne er partipolitisk tilhørighet og sentralitet klare kilder til rollemangfold også innenfor det politiske miljøet. Å betrakte politikere og administratorer som homogene grupper har begrenset nytte.

3) Generell interessekonflikt mellom politikk og administrasjon – et lite fruktbart utgangspunkt

Empirisk viser denne undersøkelsen at det høyst sannsynlig er svært lite fruktbart å betrakte forholdet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner som et generelt konfliktforhold der begge parter forsøker å maksimere ulike interesser. Selv om enighet nok også kan fanges opp via prinsipal-agent-modeller, så innebærer dette at denne typen modeller antakeligvis er mindre anvendbare for å forstå relasjonen mellom politikk og administrasjon. Mer interessant må det være å fokusere på hvordan samarbeidet utfolder seg i praksis, og hva som har skapt den store graden av fellesinteresser som fører til et slikt samarbeid. Teoretiske innfallsvinkler som kan modellere ulike former for samarbeid, og som betrakter konflikt som en avvikssituasjon, vil nok være mer fruktbare enn de som tar utgangspunkt i en konfliktmodell. Hvis man tar utgangspunkt i en konfliktrelasjon bør man i det minste spesifisere og klargjøre hvorfor akkurat den relasjonen skulle kjennetegnes av konflikt og ulike interesser når den generelle relasjonen preges av harmoni og samarbeid.

Her er vi da inne på et viktig og lite utforsket område, nemlig: Under hvilke forutsetninger bryter samarbeidsrelasjonen mellom politikk og administrasjon sammen? At det skjer, finnes det stadig enkeltteksempler på i avisene, alt fra at ansatte på en skole legger

ned arbeidet i en periode for å protestere mot et politisk vedtak, at politikerne fremmer mistillit til en administrativ leder de mener ikke har gjort jobben sin, eller at en leder i kommunen går ut i media og hevder at det er umulige samarbeidsforhold med politikerne. Bare for å nevne noen eksempler fra lokalavisene i området i de siste månedene.

En interessant mulighet kan være å bringe inn Barnards (1938) kjente begrep ”zone of acceptance” (se også Meier & O’Toole 2006). Når de aller fleste studier av forholdet mellom politikk og administrasjon konkluderer med et lavt konfliktnivå og mye samarbeid, samtidig som den ”kompetent, nøytrale” rollen stadig vekk fremheves, så kan det være fordi dette er den situasjonen og den rollen som dominerer på generelt grunnlag. I de aller fleste situasjoner kan man anta at forholdet mellom politikk og administrasjon er relativt ”knirkefritt”, noe som kan tolkes som at begge grupper befinner seg innenfor sin ”aksept-sone”. Det betyr ikke at man trenger å være helt enige eller helt på linje, men at eventuell uenighet kan aksepteres. Man innser at man har ulike roller, ulikt ansvar og derfor av og til må innta ulike standpunkter. Så lenge dette foregår innenfor aksepterte rammer så leder det ikke til noen følelse av konflikt.

I forlengelsen av et slikt resonnement dukker det opp flere interessante spørsmål. Hvor går grensene for en ”aksept-sone”, både for politikere og administratorer? Når vil et politisk vedtak bryte akseptgrensen for en administrativ leder slik at han eller hun går ut av rollen som den kompetente og nøytrale byråkrat? Finne det generelle byråkratiske verdier som ikke kan brytes, eller vil slike grensesettinger være knyttet til ulike fagområder og profesjoner. Og når vil byråkratisk atferd bryte sentrale grenser for politikerne? Hva kjennetegner eventuelt en slik atferd, og hva slags reaksjoner iverksetter politikerne? Er det også her generelle politiske normer som brytes, eller er det mer snakk om at ulike politikere – for eksempel representanter for ulike partier – har ulike ”aksept-soner”?

Innføringen av begrepet ”aksept-sone” medfører en viktig klargjøring i studiet av politikk og administrasjon, nemlig at man må skille klart mellom å studere relasjonen slik den fungerer til vanligvis (innenfor ”aksept-sonen”) og relasjonen slik den fungerer i avvikssituasjoner (utenfor ”aksept-sonen”). Hva slags bilde man ender med å tegne vil sannsynligvis variere enormt alt etter hva slags type situasjon man studerer. Teoretisk trengs et arbeid for å avklare hvilke dimensjoner som kan tenkes å inngå i en eventuell ”aksept-sone”, og empirisk et vel så stort arbeid for å avdekke hvordan denne sonen fungerer og hvordan den varierer mellom kontekster og etter hvem som inngår i relasjonen. Empirisk vil dette også i stor grad kreve eksplorative studier der man velger ut såkalte ekstremcase, i dette tilfelle situasjoner der samarbeidet mellom politikk og administrasjon bryter sammen, hvorpå man fra disse kan klassifisere og typologisere ulike situasjoner.

4) Kulturell isomorfi

Begrepet ”strukturell isomorfi” står sentralt i den ny-institusjonelle organisasjonsteorien. I artikkelen som introduserte begrepet (Meyer & Rowan 1977) var fokuset på rutiner, prosedyrer og strukturer, og hvordan aksept av disse kunne skape legitimitet i omgivelsene. Organisasjoner adopterte de samme strukturer og prosedyrer, noe som over tid ville føre til at organisasjonen også ble likere hverandre. Muligheten for en organisasjon til å tilpasse seg sine unike omgivelser og teknologi med en unik struktur for å oppnå best mulig samsvar, slik ofte det antas i situasjonsavhengig teori (Donaldson 2001), vil dermed begrenses. Presset for legitimitet, det å fremstå som moderne og effektiv, kan i ytterste konsekvens føre til at organisasjoner må adoptere strukturer som er dysfunksjonelle (Meyer & Zucker 1989). Det handlingsrommet som organisasjoner og ledere ofte antas å ha, vil i et institusjonelt perspektiv fremstå som betydelig mer begrenset.

I organisasjonsteorien har den nyinstitusjonelle skolen i all hovedsak konsentrert sin interesse rundt de formelle strukturer, prosedyrer og rutiner (se Scott 2001). At det også kan være et press i retning av kulturell isomorfi er betydelig mindre studert. Dette skjer samtidig med at det nå er standard kunnskap å betegne organisasjoner både som kulturelle og strukturelle enheter (Jacobsen & Thorsvik 2002). I mye av litteraturen om organisasjonskultur antas det at kultur er noe som kan skapes, noe som kan formes for å oppnå et sett mål (Martin 1992). Et slikt funksjonalistisk perspektiv har selvfølgelig vært kritisert, for eksempel ut fra empiriske funn om at organisasjonskulturer ofte bare avspeiler nasjonale kulturer (Hofstede et al 1990) eller at kulturer ikke lar seg manipulere på en enkel og entydig måte (Alvesson 2002).

Selv om det i denne studien bare er et begrenset område av en eventuell kommunal kultur som studeres – normer som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon – så virker det her som en naturlig konklusjon at kultur i liten grad ser ut til å være et aktuelt styringsvirkemiddel i den enkelte kommune. De empiriske funnene viser at, på tross av mindre variasjoner mellom enkeltkommuner, det er en felles kultur på tvers av kommunene. De sentrale normene står sterkt i alle kommuner, og variansen mellom kommunene er som sagt svært liten. Det virker som om det finnes et sett felles sentrale normer for hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon skal arte seg i det vi kan kalle det ”kommunale feltet”. Kommuner befinner seg jo innenfor det samme felt ved at de i stor grad driver med de samme oppgaver (generalistkommunen). De har i all hovedsak de samme inntektskildene, og de har en sentral organisasjon som representerer dem (Kommunenes Sentralforbund). Samtidig er de regulert av et felles lovverk, både et generelt (kommuneloven) og flere mer spesifikke (ulike særlover), som da utgjør en sentral regulativ institusjon i kommunenes omgivelser (Scott 2001).

Funnene i denne undersøkelsen kan tyde på at kommunefeltet, i alle fall når det gjelder de uskrevede normer som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon, befinner seg i en situasjon av ”kulturell isomorfi”. Dette er tett knyttet til det Hood (2000) definerer som en ”public service bargain”, noe som nettopp består av uskrevede normer og regler som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon, og som vokser fram som et resultat av en historisk prosess innenfor et lands politiske, økonomiske og kulturelle grenser. En slik forvaltningskultur er altså ikke noe det er opp til den enkelte kommune å forme. Å forsøke å endre denne forvaltningskulturen innenfor rammene av en enkelt kommune er høyst sannsynlig dømt til å mislykkes. Den enkelte kommune må nok i stor grad tilpasse seg normene i feltet, og dermed bli relativt konforme. Dette betyr selvfølgelig ikke at kulturelle variasjoner mellom kommuner aldri forekommer (se Norell 1994:156-162 som påviser til dels svært ulike kommunale kulturer i sin studie) – kultur inneholder jo et mye bredere spekter av normer og verdier enn det som er undersøkt i denne avhandlingen – men på det området som berører forholdet mellom politikk og administrasjon virker kulturen relativt ”låst”.

Dette åpner også opp for nye empiriske spørsmål. Først må det avklares hvor disse verdiene kommer fra. Mye kan tyde på at mens det på statlig nivå har vært en kontinuerlig drøfting av forholdet mellom nøytralitet, autonomi og lojalitet, så er denne debatten mye vanskeligere å finne igjen på lokalt nivå. En mulighet er da at kommunale forvaltningsverdier bare er en slags ”blåkopi” av de statlige forvaltningsverdier. Derneft må det avklares hvordan disse normene spres mellom kommuner, og hvordan de institusjonaliseres. Disse normene er i liten grad noe den enkelte administrator lærer i sin utdanning, og med den store variasjonen i profesjonsbakgrunner som finnes i den lokale administrasjonen skal man også kunne forvente stor variasjon i hva slags normer som formidles. Men denne eventuelle utdanningsvariasjonen slår altså i liten grad igjennom i definering av roller, i alle fall i denne studien. Dermed må andre forklaringer søkes.

5) Fra "Governance" til "Government"?

Et av de mest populære begrepene innenfor feltet offentlig politikk og administrasjon er "governance", da i betydningen av at måten å styre offentlige organisasjoner på er i ferd med å gjennomgå en grunnleggende forandring (Rhodes 1996). Man går bort fra tradisjonell hierarkisk styring, noen få hierarkiske sentre og konsentrert makt, og over til en flatere form for struktur, likere fordeling av makt og prosesser mer preget av forhandlinger enn av ordre og kommando. I denne studien er det svært lite som tyder på de tradisjonelle maktsentra i kommunen – politiske organer, administrasjonen og statlig myndighet – viker plassen for andre aktører i lokalsamfunnet. Andre aktører som interesseorganisasjoner og media vurderes som betydelig mindre innflytelsesrike enn de tradisjonelle maktsentraene.

Man skal dermed ikke trekke den enkle konklusjonen at "governance" bare er et moteord, og ikke en beskrivelse av en reell utvikling. Det denne avhandlingen likevel mener det er fornuftig å stille spørsmålstegn ved, er hvorvidt det er riktig å si at det er en generell bevegelse bort fra "government" til "governance". Snarere er muligens riktigere å snakke om to styringslogikker som fungerer side om side. En kommunes tunge, og delvis rutiniserte oppgaver som drift av skoler, veier, tekniske anlegg, helse- og sosialinstitusjoner og bibliotek vil høyst sannsynlig styres på en relativt tradisjonell måte. Muligens trekkes brukere, interesseorganisasjoner og andre eksterne aktører noe mer inn i styringen, men disse vil likevel høyst sannsynlig forbli relativt perifere når det gjelder innflytelse. På den annen side har man løsere definerte, mer prosjektartede oppgaver knyttet til for eksempel interkommunal samarbeid, næringsutvikling, kulturutvikling og "offentlig-private samarbeid" (OPS). Flere av disse oppgavene kan fortone seg som partnerskap mellom kommunen, brukere og kommersielle aktører, og styres høyst sannsynlig på en måte som ligner mer på det Rhodes (1996) definerer som "governance".

Det er mulig at den siste formen for styring øker i omfang i norske kommuner, noe for eksempel det økende omfanget av interkommunale samarbeidsordninger kan tyde på (ECON 2006), men det er neppe sannsynlig at dette er i ferd med å bli den dominerende måten å drive all kommunal virksomhet på. At studier av relativt spesifikke prosjekter og forsøksordninger viser et stort innslag av styringsformer som kan ligne på "governance" burde ikke overraske (se for eksempel Bogason 2001). Men det blir antakeligvis feil å overføre funn fra svært spesielle kommunal virksomheter til hele den kommunale virksomheten. Faren for at det blir unntakene som da defineres som det generelle, er stor. Fremtidige studier av kommunale styringslogikker bør dermed ta utgangspunkt i at begge former finnes, og dernest beskrive den relative betydningen av dem både på ett tidspunkt og over tid. Og, mer ambisiøst, kan man muligens si noe mer om under hvilke forutsetninger den ene eller den andre formen å styre på er god eller dårlig, både når man legger rene effektivitetshensyn og mer demokratiske hensyn til grunn.

I fremtidige studier av forholdet mellom politikk og administrasjon bør alle disse fem elementene trekkes inn og utdypes. Å studere relasjonen mellom politikk og administrasjon vil høyst sannsynlig gi forskjellige – i alle fall mer nyanserte – konklusjoner på hvordan denne relasjonen arter seg. På samme måten vil det å innføre en tidsmessig forståelse av hvordan konflikterende hensyn balanseres gi en mer nyansert og mer realistisk forståelse av hvordan administratorer håndterer slike vanskelige situasjoner. Å betrakte forholdet mellom politikk og administrasjon i utgangspunktet som en samarbeidsrelasjon, men som en relasjon der antakeligvis begge parter har sine "aksept-soner", har også store implikasjoner både for forskere og praktikere. For forskere vil det kreve at man definerer og avgrenser hva slags situasjon man studerer – om den er generell (slik som her) eller mer spesifikk, og hvis den er spesifikk; om den ligger innenfor eller utenfor "aksept-sonen". For praktikere vil dette kunne

gi noen indikasjon på når det for eksempel er nødvendig med sterkere styring av administrasjonen for å få igjennom politiske vedtak. I de fleste saker vil høyst sannsynlig ikke de politiske vedtak støte mot noen grunnleggende verdier i administrasjonen, de vil ligge innenfor den byråkratiske "aksept-sonen", og vil derfor høyst sannsynlig bli utredet og iverksatt på en lojal måte. I saker hvor grensene for denne sonen tøyes kan man derimot i større grad forvente byråkratisk motstand, noe som kan nødvendiggjøre mer intens politisk overvåking og oppfølging. Forståelsen av at man på dette feltet også opererer med noe som kan minne om en kommunal forvaltningskultur, bør også få enkelte praktikere til å senke sine ambisjoner når det gjelder å innføre spesifikke organisasjonskulturer på dette området i enkeltorganisasjoner.

10.3 Veien videre

Denne studien tok utgangspunkt i en relativt streng definisjon av makt. Her ble det satt krav til at fire forhold måtte kunne avdekkes før man kunne snakke om at det var makt som var benyttet. Før det første må man kunne påvise en avhengighet mellom partene, dernest en uenighet mellom de samme parter. Så må det kunne påvises at aktørene anvender noen maktbaser for å få gjennomslag for sine interesser, og til slutt må det kunne påvises at dette gir et resultat. Denne studien, som benytter seg av en type data, kan selvfølgelig ikke gi noe annet enn relativt svake indikasjoner på flere av disse områdene. Empirisk vil det være en stor utfordring å knytte informasjon om intensjoner (det denne studien gjør relativt godt) til observerbar atferd og mer objektive resultater (for eksempel beslutningsutfall). Å basere seg på subjektiv egenrapportering på de to siste forholdene, slik denne undersøkelsen gjør, er på mange måter en relativt tynn empirisk indikasjon, selv om også denne tilnærmingen har sine styrker. En utvikling av denne avhandlingens tilnærming vil i alle fall ligge i å benytte seg av flere datakilder.

Empirisk trengs det også mer inngående studier av tilfeller av godt og dårlig samarbeid, og av situasjoner der maktbruk har vært benyttet. Studier av situasjoner der samarbeidet "bryter sammen" vil kunne si viktige ting om hvilke forhold som kan øke eller minske sannsynligheten for slike "sammenbrudd". Det vil i tillegg til økt forståelse gi noen mulige normative indikasjoner på hva som konstituerer gode og dårlige samarbeidsrelasjoner slik de oppleves av ulike parter. Og det vil kunne gi oss indikasjoner på hvor politiske og administrative "aksept-grenser" går.

En annen utfordring er knyttet til funnet om at det generelle samarbeidet mellom politikk og administrasjon er godt, men det ser ut til å være ekstra godt mellom en elite av politikere og en elite av administratorer. Dette er et funn som åpner flere viktige spørsmål som angår det lokale demokratiet i særdeleshet, og demokrati generelt. For det første burde det gjøres mer detaljerte, inngående og "tettere" studier av forholdet mellom politisk/administrativ elite og de mer perifere aktører. Er det slik at eliten har "løsrevet" seg fra de mer perifere aktørene, eller opptrer de som agenter for eller representanter for sine ulike grupper? For det andre bør man utvide perspektivene til også å inkludere befolkningen i kommunene. Er det slik at samarbeidet mellom politikk og administrasjon er til det beste for folket, eller er det slik at denne eliten "meler sin egen kake"? Er det interessesammenfall også mellom befolkningen og den politisk-administrative gruppen i kommunen, eller er det interesseforskjeller? Det siste måtte undersøkes ved å trekke inn direkte sammenlignbare data ikke bare fra politikere og administratorer, slik som her, eller mellom befolkning og politikere, som hos Hagen & Sørensen (1997), men fra alle tre gruppene samtidig. Dermed kunne man si noe mer om hvorvidt samarbeidet mellom politikk og administrasjon også skjedde i tråd med lokalbefolkningens preferanser, og dermed kunne si enda mer om hvor demokratisk dette systemet fungerer.

Helt til slutt bør også behovet for flere studier som går over tid understrekes. Det burde ikke bli tatt for gitt at relasjonene mellom politikere og administratorer er omtrent identisk i begynnelsen og i slutten av en valgperiode. Ulike tidspunkt vil kjennetegnes ved ulike situasjoner og krav, og dette vil høyst sannsynlig påvirke relasjonen. Tidsperspektivet i denne undersøkelsen er unektelig svært kort, og kan derfor i liten grad benyttes til å belyse en del viktige spørsmål. Ett slikt spørsmål er det som Christopher Hood (2000) tar opp når han spekulerer over hvorvidt New Public Management – med alle de assosierte struktur- og prosessendringer – kan påvirke den generelle ”avtalen” mellom politikk og administrasjon. Er det slik at den ”schafferianske” avtalen som ser ut til å dominere i Norge – både på nasjonalt og på lokalt plan – er i ferd med å svekkes, og at man kan se konturene av en mer individualistisk ”avtale”. I så fall snakker vi om en forvaltningskultur som muligens er i endring. Mangelen på gode tidsseriedata gjør det svært vanskelig å belyse slike vanskelige spørsmål.

LITTERATUR

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam & Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press
- Aberbach, Joel D. & Bert A. Rockman (1988): Image IV Revisited: Executive and Administrative Roles. *Governance*, 1:1-25
- Alderfer, Clayton P. & K.K. Smith (1982): Studying Intergroup Relations Embedded in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 27:35-65
- Allern, E.H. & Terje Kleven (2002): Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 18:195-224
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little & Brown.
- Alvesson, Mats (2002): *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo, Abstrakt forlag
- Ancona, Deborah G., Gerardo A. Okhuysen & Leslie A. Perlow (2001). Taking Time to Integrate Temporal Research. *Academy of Management Review*, vol 26:512-529
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Oslo, Fagbokforlaget
- Arnesen, Finn & Hans Petter Graver (2000): *Rettslige sider ved Norges EU-rettede avtaler*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 19
- Arstein, Torbjørn (1997): *Gøy på landet? Bygdelister i norsk lokalpolitikk 1945-1995*. Hovedoppgave Institutt for sammenlignende politikk, Bergen, Universitetet i Bergen
- Argyris, Chris & Donald Schon (1978): *Theory in Practice*. San Fransico, Jossey Bass
- Ashforth, Blake & Mael, F. (1989): Social Identity Theory and Organization. *Academy of Management Review*, 14:20-39
- Ashforth, Blake & Saks, Allan M. (1996): Socialization Tactics: Longitudinal Effects on Newcomer Adjustment. *Academy of Management Journal*, 39:149-178
- Askvik, Steinar, Bjarne Espedal, Torodd Strand & Åsmund Ulvenes (1988): *Rådmannsroller i utvikling*. Bergen AFF-rapport nr. 2
- Asmeron, Haile K. & Elisa P. Reis (1996): *Democratization and Political Neutrality*. London, Macmillan Press
- Asquith, Andy (2002): Threats and Challenges in the Organizational Environment Affecting the EO. I Peter Dahler-Larsen (red): *Social Bonds to the City Hall*. Odense, Odense University Press
- Aubert, Vilhelm (1981): *Sosiologi*. (2. utgave) Oslo, Universitetsforlaget
- Aucoin, Peter (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, vol 3:115-137
- Aucoin, Peter (1995): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, IRPP
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books
- Bacharach, S. B. & E. J. Lawler (1976): The Perception of Power. *Social Forces*, vol 55:121-134
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962): The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, vol 56:947-952
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz. (1963): Decisions and Non-decisions: An analytical Framework. *American Political Science Review*, vol 57:641-651
- Baldersheim, Harald (1989): Regimeskifte i Oslo kommune. Mot en løsning på styringsproblemene? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 5:89-109
- Baldersheim, Harald (1990): Rådmannen - fra politisk embetsmann til lojal manager? I

- Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo, Tano
- Baldersheim, Harald (1991)(red): *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøket*. Oslo, Kommuneforlaget
- Baldersheim, Harald (1993a): Den nye kommunen – den politiske bedrift? I Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo, Tano
- Baldersheim, Harald (1993b): Rådmannen – fra politisk embetsmann til lojal manager? I Baldersheim, H. (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo, Tano
- Baldersheim, Harald (1993c): Regimeskifte i Oslo kommune. Mot en løsning av styringsproblemene? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 9, no 5:89-105
- Baldersheim, Harald (1998): Kommunal fristilling: Subsidiaritet på Norsk. I Tore Grønli & Per Selle (eds): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo, Samlaget
- Baldersheim, Harald (2000): Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller. I Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo, Fagbokforlaget
- Baldersheim, Harald (2003): Det regionpolitiske regimet i omforming – retrett fra periferien, landsdelen i sikte! *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19:276-307
- Baldersheim, Harald., Jan Fridtjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø (1997)(red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano
- Baldersheim, Harald & Anne Lise Fimreite (1994): The Norwegian Case: An Experiment in Bottom-Up Learning I Harald Baldersheim & Krister Ståhlberg (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free-Communes and Modernization in Scandinavia*. Aldershot, Dartmouth
- Baldersheim, Harald. & Krister Ståhlberg (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free-Communes and Modernization in Scandinavia*. Aldershot, Dartmouth
- Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir C. Tufte & Morten Øgård (1995): *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne*. Oslo, Kommuneforlaget
- Baldersheim, Harald. & Krister Ståhlberg (1998): Fører europeisk integrasjon til økende konkurranse mellom regionene I Norden? I Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red): *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Baldersheim, Harald & Morten Øgård (1998): The Norwegian CEO: Institutional Position, Professional Status, and Work Environment. I Kurt Klaudi Klausen & Annick Magnier (red): *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense, Odense University Press
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose & Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? En analyse av kommunestrukturens betydning*. Oslo, Institutt for statsvitenskap, forskningsrapport 1
- Banfield, Edward C. (1961): *Political Influence*. New York, The Free Press
- Barnard, Chester (1938): *The Functions of the Executive*. Cambridge MA, Harvard University Press
- Baron, Robert A. (1990): Conflict in Organizations. I K.R. Rurphy & F.E. Saal (eds): *Psychology in Organizations: Integrating Science and Practice*. Hillsdale; Erlbaum
- Bartunek, Jean M., Deborah M. Kolb & Roy J. Lewicki (1992): Bringing Conflict out from Behind the Scenes. Private, Informal and Nonrational Dimensions of Conflict in Organizations. I Deborah M. Kolb & Jean M. Bartunek (eds): *Hidden Conflict in Organizations. Uncovering the Behind-the-Scenes Disputes*. Newbury Park, Sage
- Barzelay, Michael (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkley, University of California Press
- Benjamin, Cornwell, Timothy J. Curry & Kent P. Shwirian (2003): Revisiting Norton Long's Ecology of Games: A Network Approach. *City & Community*, vol 2:121-142

- Berle, Adolf A. & Gardiner C. Means (1932): *The Modern Corporation and Private Property*. New York, Commerce Clearing House
- Bernt, Jan Fridthjof (1997): Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet? I Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø (red): *Kommunal selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Bernt, Jan Fridthjof (2001): Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet) I Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen & Jacob Aars (red): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo, Kommuneforlaget
- Bilstad, Karl-Anders (1994): Konfliktstruktur og partiavstand. I Knut Heidar & Lars Svåsand (red): *Partiene i en brytningstid*. Bergen, Alma Mater
- Bjørklund, Tor (1999a): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo; Tano Aschehoug
- Bjørklund, Tor (1999b): Public versus Private Sector. A new Division in Voting Behavior. I Hanne Marthe Narud & Torill Aalberg (red): *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Oslo, Fagbokforlaget
- Bjørklund, Tor (2005): Lokalvalget 2003. På ny et velferdsvalg. I Jo Saglie & Tor Bjørklund (red): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Bjørklund, Tor & Jo Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Oslo, Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 12
- Blais, Andre & Stephanie Dion (1991a): Introduction. I Andre Blais & Stephanie Dion (eds): *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and evidence*, s. 3-12, University of Pittsburg Press, Pittsburg
- Blais, Andre & Stephanie Dion (1991b): Conclusion: Are Bureaucrats Budget Maximizers?. I Andre Blais & Stephanie Dion (eds): *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, s. 355-361, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- Blais, Andre, Blake, David E. & Stephanie Dion (1991): The Voting behaviour of Bureaucrats. I Andre Blais & Stephanie Dion (eds): *The Budget maximizing Bureaucrat. Appraisals and evidence*, s. 205-230, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- Blau, Peter M. (1955): *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press
- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen & Jan Thorsvik (1994): Forvaltningen og den enkelte. i I Christensen, T. & Egeberg, M. (red): *Forvaltningskunnskap*. Tano, Oslo
- Bodtker, Andrea M. & Jessica Katz Jameson (2001): Emotion in Conflict Formation and its Transformation: Application to Organizational Conflict Management. *The International Journal of Conflict Management*, vol 12:259.275
- Bogason, Peter (2001): *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentralisert lokalstyre*. Århus, Systime
- Bonjean, Charles M. & David M. Olson (1964) : Community Leadership : Direction for Research. *Administrative Science Quarterly*, vol 9:278-300
- Bordieu, Pierre (2001): *Masculine Domination*. Stanford, Stanford University Press
- Bordum, Anders & Søren Barlebo Wenneberg (red)(2001): *Det handler om tillid*. Fredriksberg, Samfundslitteratur
- Borge, Lars-Erik & Rune J. Sørensen (2002): Aggregating Spending Preferences: An Empirical Analysis of Party Preferences in Norwegian Government. *Public Choice*, 110:225-243
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot & Peter Walsh (1991): *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland, NZ, Oxford University Press
- Bozeman, Barry & E.A. Slusher (1979): Scarcity and Environmental Stress in Public Organization: A Conjectural Essay. *Administration and Society*, vol 11:335-356

- Brass, Daniel J. (1984): Being in the Right Place: A Structural Analysis of Individual Influence in an Organization. *Administrative Science Quarterly*, vol 29:518-539
- Brehm, John & Scott Gates (1997): *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor, University of Michigan Press
- Breton, Andre & Ronald Wintrobe (1975): The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau. *Journal of Political Economy*, vol. 83:195-207
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester, John Wiley
- Bukve, Oddbjørn (1995): Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodeller – erfaringar frå norske kommuner. I Hansen, T. & Offerdal, A. (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo, Tano
- Bukve, Oddbjørn (1997): *Kommunal forvaltning og planlegging* (3. utgåva). Oslo, Samlaget
- Bukve, Oddbjørn (2001): Organisasjonsstruktur og leiarskap: Ein studie av komitemodell og hovedutvalsmodell som rammer for kommunalt leiarskap. I Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen & Jacob Aars (red): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo, Kommuneforlaget
- Bukve, Oddbjørn (2002): Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 18:263-283
- Bukve, Oddbjørn & Audun Offerdal (2002)(red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo, Samlaget
- Cameron, Robert (2003): Politics-Administration Interface: The Case of the City of Cape Town. *International Review of Administrative Sciences*, vol 69:51-66
- Campbell, Colin (1983): *Governments under Stress : Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*. Toronto, University of Toronto Press
- Campbell, Colin (1988): Review Article: The Political Role of Senior Government Officials in Advanced Democracies. *British Journal of Political Science*, 18:243-272
- Campbell, Colin & George Szabloski (1979). *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*. Toronto, Macmillan
- Carnewale, David G. (1995): *Trustworthy Government. Leadership and Management Strategies for Building trust and High Performance*. San Fransisco, Jossey Bass
- Carroll, Barbara W. (1990): Politics and Administration: A Trichotomy? *Governance*, 3:345-366
- Christensen, Tom (1991a): Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*, Vol 14, no. 4
- Christensen, Tom (1991b): *Virksomhetsplanlegging*. Oslo, Tano
- Christensen, Tom (1996): *Adapting to Processes of Europeanization: A Study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*. Oslo, University of Oslo, ARENA report no. 2
- Christensen, Tom (1997): Utvikling av direktoratene – aktører, tenkning og organisasjonsformer. I Tom Christensen & Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo, Tano
- Christensen, Tom (2001): Administrative Reform: Changing Leadership Roles? *Governance*, vol 14:457-480
- Christensen, Tom & Morten Egeberg (1997): *Forvaltningskunnskap* Oslo, Tano Aschehoug
- Christensen, Tom & Morten Egeberg (1997): Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater. I Tom Christensen & Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo, Tano
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid & Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo, Tano

- Christensen, Tom & Per Lægreid (1997): Forvaltningspolitikk – mot New Public Management? I Tom Christensen & Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo, Tano
- Christensen, Tom & Per Lægreid (1998): *Den moderne forvaltning: Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2001): *New Public management – The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, Ashgate
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2002a): *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo, Universitetsforlaget
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2002b): Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice. Bergen, University of Bergen.
- Christensen, Tom, Per Lægreid & Hans Robert Zuna (2001): *Profesjoner i regjeringsapparatet 1976-1996*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 26
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget
- Christiansen, P.M. & Hilmar Rommetvedt (1999): From Corporatism to Lobbyism? *Scandinavian Political Studies*, vol 22, no 3:195-220
- Clegg, Stewart R. (1975): *Power, Rule and Domination: A Critical and Empirical Understanding of Power in Sociological Theory and Organizational Life*. London: Routledge & Kegan Paul
- Clegg, Stewart R. (1989): *Frameworks of Power*. London, Sage
- Clegg, Stewart (2003): Managing Organization Futures in a Changing World of Power/Knowledge. I Hardimos Tsoukas & Christian Knudsen (eds): *The Oxford Handbook of Organization. Meta-Theoretical Perspectives*. Oxford, Oxford University Press
- Cleveland, Jeanette N., Margareth Stockdale & Kevin R. Murphy (2000): *Women and Men in Organizations: Sex and Gender Issues at Work*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum
- Cohen, Wesley M. & Daniel A. Levinthal (1990): Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, vol 35:128-152
- Cohen, Don & Laurence Prusak (2001): *In Good Company. How Social Capital Makes Organizations Work*. Boston, Harvard Business School Press
- Collins, Jim & John I. Porras (1994): *Built to Last. Successful habits of Visionary Companies*. New York, Harper Business
- Coneybeare, John A.C. (1984): Bureaucracy, Monopoly and Competition: A Critical Analysis of the Budget-Maximizing Model of Bureaucracy. *American Journal of Political Science*, vol 28:479-502
- Cordano, Mark (1996): The Attitudinal Bases of Stakeholder Conflict: An Examination of Business-Environmental Stakeholders. *Academy of Management Proceedings*, p. 347-352
- Corwin, Ronald G. (1969): Patterns of Organizational Conflict. *Administrative Science Quarterly*, vol 14:507-520
- Cowart, Andrew T. & Karl Erik Brofoss (1979): *Decisions, Politics and Change. A Study of Norwegian Urban Budgeting*. Oslo, Universitetsforlaget
- Creed, W. E. Douglas & Raymond E. Miles (1996): Trust in Organizations: A Conceptual Framework Linking Organizational Forms, Managerial Philosophies, and the Opportunity Costs of Control. I Roderick M. Kramer & Tom R. Tyler (eds): *Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, Sage
- Crozier, Michel & Erhardt Friedberg (1977): *L'Acteur et le Systeme*. Paris, Editions de Seuil
- Crozier, Michel (1964): *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press

- Cummings, L. L. & Philip Bromiley (1996): The Organizational Trust Inventory (OTI): Development and Validation. I Kramer, R.M. & Tyler, T.R. (1996)(eds): *Trust in Organizations*. Thousand Oaks, Sage
- Cupach, William R. & Daniel J. Canary (1995): Managing Conflict and Anger: Investigating the Sex Stereotype Hypothesis. I Palmela J. Kalbfleisch & Michael J. Cody (eds): *Gender, Power and Communication in Human Relationships*. Hillsdale, NJ, Erlbaum
- Cyert, Richard M. & March, James G. (1992): *A Behavioral Theory of the Firm* (2nd ed). Cambridge MA, Blackwell
- Czarniawska, Barbara & B. Jorges (1996): Travels of Ideas. In Barbara Czarniawska & Guje Sevon (eds): *Translating Organizational Change*. Berlin, de Greuter
- Daft, Richard L. & Lengel, Robert H. (1986): Organizational Information Requirements: Media Richness and Structural design. *Management Science*, 32:554-571
- Dahl, Robert A. (1957): The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2:201-215
- Dahl, Robert A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1963): *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ:Prentice Hall
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press
- Damgaard, Erik (1981): Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse nettverk? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 62: 396-411
- Deal, Terrence E. & Allan A. Kennedy (1982). *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life*. Reading, MA.: Addison-Wesley.
- Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen*. (1987) Forbruker- og administrasjonsdepartementet. ("The New State. Program for Renewal of the Central Government." Ministry of Consumer Affairs and Public Administration)
- Departementsboka (1995): <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ad/1995/publ/034005-990029/hov002-nn.html>
- Derlien, Hans-Ulrich (1987): Public Managers and Politics. In Kooiman, Jan. & Eliassen, Kjell A. (eds): *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London, sage
- Dilulio, John D. jr. (1994): Principled Agents: The Cultural basis of Behavior in Federal Governments Bureaucracy. *Public Administration*, vol 4:277-311
- Dimaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48:147-160
- Doigan, Mattei (1975)(ed): *The Mandarins of Western Europe : the Political Role of Top Civil Servants*. New York, John Wiley
- Dolan, Julie (2002): The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from the Senior Executive Service. *Public Administration Review*, 62:42-50
- Donaldson, Lex (1995): Contingency Theory. *History of Management Thought Series*, vol 9, Aldershot, Dartmouth
- Donaldson, Lex (1996): *For Positivist Organization Theory*. London, Sage
- Donaldson, Lex (2001): *The Contingency theory of Organizations*.. Thousand Oaks, Sage
- Douma, Sytse & Hein Schreuder (1998): *Economic Approaches to Organizations*. (2nd ed.), London, Prentice Hall
- Dowding, Keith (1991): *Rational Choice and Political Power*. Aldershot, Edward Elgar.
- Dowding, Keith, Patrick Dunleavy, Desmond King & Helen Margetts (1995): Rational Choice and Community Power Structures. *Political Studies*, vol 43:265-277
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row
- Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. Boston, Little & Brown

- Downs, George W. & Patrick D. Larkey (1986): *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. Philadelphia, Temple University Press
- Dreyfus, Hubert L. & Paul Rabinow (1982): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton, Harvester Press
- Dunleavy, Patrick (1985): Bureaucrats, Budgets and the State: Reconsidering an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*, vol 15:299-328
- Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York, Harvester Wheatsheaf
- Dunleavy, Patrick & Christopher Hood (1994): From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, vol 14:9-17
- Dunleavy, Patrick & Rod W. A. Rhodes (1990): Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, vol 68:3-28
- Dyer, W. Gibb & Alan L. Wilkins (1991): Better Stories, Not Better Constructs, to Generate Better Theory: A Rejoinder to Eisenhardt. *Academy of Management Review*. 16:613-619
- Eagly, Alice H. & B. T. Johnson. (1990). «Gender and Leadership-Style: A Meta-Analysis», *Psychological Bulletin* 108: 233–256.
- Eagly, Alice H., M. G Mahkijani. & Bruce G. Klonsky (1992). «Gender and Evaluation of Leaders: A Meta-Analysis», *Psychological Bulletin*, 111: 3–22.
- Easton, David (1965): *A System Analysis of Political Life*. New York, John Wiley
- ECON analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Oslo, Rapport 2006-057
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tanum/Norli
- Egeberg, Morten (1995): Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interests. *Journal of Theoretical Politics*, vol 7:157-167
- Egeberg, Morten (1999): The Impact of Bureaucratic Structure on Policy making. *Public Administration*, vol 77:155-170)
- Egeberg, Morten., Johan P. Olsen & Harald Sætren (1980): Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I Olsen, J.P. (red): *Politisk organisering*. Bergen, Universitetsforlaget
- Eikås, Magne & Per Selle (2001): New Public Management and the Breakthrough of a Contract Culture at the Local Level in Norway. In Fimreite, A.L., Larsen, H.O. & Aars, J. (eds): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo, Kommuneforlaget
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989a): Building Theories from Case Study research. *Academy of Management Review*. 14:532-550
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989b). Agency Theory: An Assessment and review, *Academy of Management Review*, 14: 57-74.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1991): Better Cases and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic. *Academy of Management Review*. 16:620-627
- Elster, Jon (1992): Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikatív atferd. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, vol 33:115-132
- Emerson, Richard M. (1962): Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27:31-40
- Engelstad, Fredrik (1999): Maktbegrepet etter Max Weber. I Fredrik Engelstad (red): *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo, Ad-notam Gyldendal
- Engelstad, Fredrik, Trygve Gulbrandsen, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud (2002), *Norske makteliter*, Makt- og demokratiutredningen, Oslo, Gyldendal Akademisk.

- Enz, Cathy E. (1989): The Measurement of Perceived Intraorganizational Power A Multi-Respondent Perspective. *Organization Studies*, vol 10:241-251
- Erickson, Lynda & Brenda O'Neill (2002): The Gender Gap and the Changing Woman Voter in Canada. *International Political Science Review*, 23:373-393
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Jurgen Habermas' teori om politikk og samfunn. Oslo, Fagbokforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar (1999): *Kommunikativ ledelse - om styring av offentlige organisasjoner*. Oslo, Fagbokforlaget.
- Espeli, Harald (1999): *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Oslo, Tano Aschehoug
- Etzioni, Amitai (1982). *Moderne organisasjoner*. Oslo, Tano
- Farnham, David, Sylvia Horton, James Barlow & Annie Hondeghem (1996)(eds): *New Public Managers in Europe: Public Servants In Transition*. Basingstoke, Macmillan
- Fay, Doris & Michael Freese (2000): Self-Starting Behavior at Work: Toward a Theory of Personal Initiative. I Jamie Heckhausen (ed): *Motivational Psychology of Human Development*. Amsterdam,. Elsevier
- Fernandez, Raquel & Dani Rodrik (1991): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty. *American Economic Review*, 81:1146-1155
- Fimreite, Anne Lise (2003): Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19:334-358
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo & Tommy Tranvik (2002): *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen,, rapport nr. 50
- Fimreite, Anne Lise (2003a): *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen, Rokkansenteret
- Fimreite, Anne Lise & Tommy Tranvik (2006): Reform Failure, the Process of Devolution and Centralization in Norway. *Local Government Studies* 32:89-107
- Fimreite, Anne Lise & Yngve Flo (2002): Den besværlige lokalpolitikken. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3:
- Fimreite, Anne Lise, Kristine Kolsrud & Jostein Ryssevik (red): *Kommunal monitor 1999*. Bergen, NSD
- Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen & Jacobs Aars (2001)(red): *Lekmannsstyre under press*. Oslo, Kommuneforlaget
- Finkelstein, Sidney & Hambrick, Donald C. (1996): *Strategic Leadership: Top Executives and their Effect on Organizations*. St.Paul, West Publishing
- Finstad, Nils & Nils Aarsæther (2003): Utviklingskommunen. I Finstad, N. & Aarsæther, N. (red): *Utviklingskommunen*. Oslo, Kommuneforlaget
- Fleurke, Frederik & Rolf Willemse (2006): Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach. *Local Government Studies* 32:71-87
- Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og det regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 65
- Flyvbjerg, Bernt (1991). *Rationalitet og makt*. København, Akademisk Forlag
- Ford, Jeffrey D. (1981): Departmental Context and Formal Structure as Constraints on Leader Behavior. *Academy of Management Journal*, vol 24:274-288
- Foucault, Michel (1978): *The History of Sexuality: An Introduction*. Harmondsworth, Penguin.
- Frey, Bruno S. (1978): Politico-Economic Models and Cycles. *Journal of Public Economics*, 9:203-220

- Friedrich, Carl J. (1965): Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. I Rourke, F.E. (ed): *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston, Little & Brown
- Fukuyama, Francis (1995). *Trust. The Social Virtue and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Furnham, Adrian, K. V Petrides, Ioannis Tsaousis, Konstantinos Pappas & Debi Garrod (2005): A Cross-Cultural Investigation Into the Relationships between Personality Traits and Work Values. *Journal of Psychology* Vol. 139:5-32
- Gabrielsen, Rolf (1999): Lobbying – et egnet begrep? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15, no 3:219-246
- Galbraith, Jay W. (1977): *Organization design*. Reading MA, Addison Wesley
- Gambetta, Diego (red) (1988a): *Trust: making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford UK, Basil Blackwell
- Gambetta, Diego (1988b): Can We Trust Trust? I Gambetta, Diego (red): *Trust: making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford UK, Basil Blackwell
- Garand, James C., Charles T. Parkhurst & R.J. Seoud (1991): Testing the Bureau-Voting Model: A Research Note on Federal and State-Local Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2:229-233
- Gastil, John (1992): Undemocratic Discourse: A review of Theory and Research on Political Discourse. *Discourse and Society*, 3:469-500
- Gerth, Hans H. & Mills, C. Wright (1947): *From Max Weber*. London, Routledge & Kegan Paul
- Gioia, Dennis A. & Henry P. Sims, jr. (1983): Perceptions of Managerial Power as a Consequence of Managerial Behavior and Reputation. *Journal of Management*, vol 9:7-26
- Gitlesen, Jens Petter & Hilmar Rommetvedt (1994): *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Oslo, Kommuneforlaget
- Goldsmith, Michael J. & Edward C. Page (1997): Farewell to the British State? In Lane, J.E. (ed): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London, Sage
- Golembiewski, Robert T. (1978): Mid-Life Transition and Mid-Career Crisis: A Special Case for Individual Development. *Public Administration*, vol 38:215-222
- Goodnow, Frank J. (1900/1992): *Politics and Administration: A Study in Government*. New York, Russel & Russel. Gjengitt i Shafritz, J.M. & Hyde, A.C. (1992): *Classics of Public Administration*. (3d edition), Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove
- Goodsell, Charles T. (1994). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, Chatham House
- Gramsci, Antonio (1971): *Selections from the Prison Notebooks*. New York, International Publishers
- Grant, Jan (1988). Women as Managers: What Can They Offer to Organizations? *Organizational Dynamics*, 1: 56–63.
- Gravdal, Hans Petter & Terje P. Hagen (1996): *Kommunale organisasjonsformer – 1996*. Oslo, NIBR, Notat nr. 105
- Greenwood, Royston, Roy Suddaby & C.R. Hinings (2002): Theorizing Change: The Role of professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *Academy of Management Journal*, vol 45:56-80
- Greenwood, Royston & C.R. Hinings (1988): Organizational Design Types, Tracks and the Dynamics of Strategic Change. *Organization Studies*, vol 9:293-316
- Greiner, Larry E. (1988): Evolution and Revolution as Organizations Grow. *Harvard Business Review*, May-June:55-67 (originally published in 1972)
- Groth, Lars (1999): *Future Organizational design. The Scope for the IT-Based Enterprise*. Chichester, John Wiley

- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd. & Tore Grønlie (1999): Mellom politikere og byråkrater. I Grønlie, T. (red): *Forvaltning for politikk – norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Oslo, Fagbokforlaget
- Grønlie, Tore (1987): Velferdskommune og utjevningsstat 1945-1970. I Næss, (red): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Universitetsforlaget
- Grønlie, Tore (1987): Velferdskommunen i dette århundret. i Aamodt, R. (red): *Fra lekmenn til profesjonelle kommuner*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Grønmo, Sigmund & Trond Løyning (2003): *Sosiale nettverk og økonomisk makt : overlappende styremedlemskap mellom norske bedrifter 1970-2000*. Bergen, Fagbokforlaget
- Guetzkow, Harold & J. Cyr (1975): An Analysis of Conflict in Decision-Making Groups. *Human Relations*, vol 7:367-381
- Habermas, Jurgen (1999): *Kraften i de bedre argumenter. Tekster utvalgt av Ragnvald Kalleberg*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo, Tano Aschehoug
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (2001): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo, Tano Aschehoug
- Hagen, Terje P. (1991): *Moderne kommunale styringsmodeller*. Oslo, NIBR
- Hagen, Terje P. (1995): Rådmannsvelde eller flertallsstyre? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, vol 11, no 2:83-113
- Hagen, Terje P. (1998): Gjenvæl blant norske kommunestyrerepresentantar. Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, vol 14, no2:169-193
- Hagen, Terje P. (2000): Er det staten som skaper ulikhet? I Audun Offerdal & Jacobs Aars (red): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo, Kommuneforlaget
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1996): Bargaining Strength in Budgetary Processes. *Journal of Theoretical Politics*. Vol 8:41-63
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1998): Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner? I Kurt Klaudi Klausen & Krister Stålberg (red): *New Public Management i Norden: Nye organisasjons- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense. Odense Universitetsforlag
- Hagen, Terje P., Trine M. Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen & Helge S. Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell?* Oslo, NIBRs-pluss serie nr. 3
- Hair, Joseph F., Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatham & William C. Black (1992): *Multivariate data Analysis. With Readings*. (3rd ed). New York, Macmillan
- Hall, Richard L. & Bernhard Grofman (1990): The Committee Assignment process and the Conditional Nature of Committee Bias. *American Political Science Review*. 84:1149-1166
- Hall, Richard H. (1977): *Organizations. Structure and Process*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall
- Hall, Richard H., Haas, J. Eugene & Johnson, Norman J. (1967): Organizational Size, Complexity and Formalization. *American Sociological Review*, 32:903-912
- Hannan, Michael T. & John Freeman (1984): Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological review*, vol 49:149-164
- Hannan, Michael T. & John Freeman (1989). *Organizational Ecology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hansen, Tore (1978): Central Controls and Local Budgeting Behaviour: A Test of Some Partial Models. *Policy and Politics*, vol 6:299-319
- Hansen, Tore (1997): *Mot den depolitiserte kommune?* Universitetet i Oslo, Forskningsrapport 05/97

- Hansen, Tore (2000): Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet? I Harald Baldersheim, H. & Lawrence E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, fagbokforlaget
- Hansen, Tore & Francesco Kjellberg (1976): Municipal Expenditures in Norway: Autonomy and Constraints in Local Government Activity. *Policy and Politics*, vol 5:25-50
- Hansen, Tore & Audun Offerdal (1995)(red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo, Tano
- Hansen, Tore, Sissel Hovik & Jan E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs-Pluss serie nr. 3, Oslo, NIBR
- Hansen, Tore & Trond Tjerbo (2003): *Politisk engasjement, borgerroller og sosial kapital*. Oslo, Maktutredningen, rapport nr. 62
- Hardin, Russel (2002): *Trust & Trustworthiness*. New York, Russel Sage Foundation
- Hardy, Cynthia & Clegg, Stewart R. (1996): Some Dare Call it Power. I Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy & William R. Nord (eds): *Handbook of Organization Studies*. London, Sage
- Hart, David M. (2004): “Business” is Not an Interest Group. On the Study of Companies in American National Politics. *Annual Review of Political Science*, vol 7:47-69
- Hatch, M.J. (1993): The Dynamics of Organizational Culture. *Academy of Management review*, vol 18:657-693
- Heclo, Hugh & Aaron Wildavsky (1974): *The Private Government of Private Money*. Berkley, University of California Press
- Heclo, Hugh (1977): *A Government of Strangers : Executive Politics in Washington*. Washington, D.C.: Brookings Institution
- Heidar, Knut & Nina Raaum (1995): Partidemokrati i endring? I Nina Raaum (red) *Kjønn og politikk*. Oslo, Tanum
- Heisler, Martin O. & Robert B. Kvavik (1974): Patterns in European Politics: The ”European Polity”-Model. In Martin O. Heisler (ed): *Politics in Europe. Structures and Processes in Some Post-Industrial Democracies*. New York, David McKay
- Helland, Leif (2000): *Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri*. Oslo, Makt og demokratiutredningen, rapport nr. 14
- Hellevik, Ottar (2002): Age Differences in Value-Orientations – Life Cycle or Cohort Effects. *International Journal of Public Opinion Research*. Vol. 14:286-302
- Hellevik, Ottar (1996): *Nordmenn og det gode liv. Norsk monitor 1985-1995*. Oslo, Universitetsforlaget
- Hellevik, Ottar (2003): Kvantitativ analyse: Statistisk raffinement versus mening. *Sosiologisk tidsskrift*, vol 3:54-74
- Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*. Oslo, Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund (1978): Det medievidde samfunn. I Gudmund Hernes og Willy Martiniussen: *Demokrati og politiske ressurser*. NOU:7, 1978
- Hernes, Helge (1997): Cross-Cutting Identifications in Organizations. I Sackman, S. (ed): *Cultural Complexity in Organizations. Inherent Contrasts and Contradictions*. Thousand Oaks, Sage
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge; Harvard University Press
- Hitlin, Steven & Jane Allyn Piliavin (2004): Values: Reviving a Dormant Concept. *Annual Review of Sociology*, vol 30:359-393
- Hofstede, Geert, Bram Neuijen, Denise D. Ohayv & Geert Sanders (1990): Measuring Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*, vol 35:286-316
- Hofstede, Geert (1991): *Cultures and Organizations. Software of the Mind*. London, McGraw-Hill

- Holme, Idar Magne & Bernt Krohn Solvang (1997): *Metodevalg og metodebruk*. Oslo, Tano
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, vol 69:3-19
- Hood, Cristopher (2000): Relationships between Ministers/Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New. In Peters, B. Guy & Donald J. Savoie (eds): *Governance in the Twenty-First Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal, McGill-Queen's University Press
- Hood, Christopher, Meg Huby & Andrew Dunsire (1984): Bureaucrats and Budgeting benefits: How Do British Central departments Measure Up? *Journal of Public Policy*, vol 4:163-179
- Hox, Joop J. (1995): *Applied Multilevel Analysis*. Amsterdam, TT-Publikaties.
- Hoven, Finn Holmer (1979): Kommuneforvaltningen og det lokale selvstyre. I Leif H. Skare (red): *Forvaltningen i samfunnet*, Oslo, Tanum-Norli
- Hovik, Sissel & Inger Marie Stigen (2004): Kommunal organisering 20004. Oslo, NIBR, Notat nr. 124
- Hunter, Floyd (1963): *Community Power Structures*. Chapel Hill, University of North Carolina Press
- Høibråten, Helge (1999): Kommunikativ makt og sanksjonsbasert makt hos Jurgen Habermas. I Engelstad, F. (red): *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo, Ad-notam Gyldendal
- Ibarra, Hermina (1992): Homophily and Differential Returns: Sex Differences in Network Structure and Access in Advertising Firms. *Administrative Science Quarterly*, 37:422-447
- Inglehart, Ronald (1977): *The silent revolution : changing values and political styles among Western publics*. Princeton, NJ : Princeton University Press
- Ingraham, Patricia W. & Rosenbloom, David H. (1990): Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base. *Public Administration Review*, 50:210-219
- Innst. O. nr. 102 (2002-03): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven)*
- Innst. S. nr. 135 (1984-85): *Innstilling fra finanskomiteen om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*.
- Innst. S. nr. 220 (1994-1995): *Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1995*.
- [Innst.S.nr.261 \(1996-1997\)](#): *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Lars Sponheim om å be Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser*.
- [Innst.S.nr.175 \(2000-2001\)](#) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*
- Jablin, F. M., Putnam, L. L., Roberts, K.H. og Porter, L.W., (red.) (1987). *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. London: Sage.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993a): Sammen er vi dynamitt - om koordinering mellom organisasjoner. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* 1993 (9), 2:87-110
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993b): Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretattlig samarbeid i et organisatorisk perspektiv. I Repstad, P. (red): *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Oslo, Tano

- Jacobsen, Dag Ingvar (1996a): Hvor kommer alle disse kommunale lederne fra? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 12:57-73
- Jacobsen, Dag Ingvar (1996b): The Role of the Public Manager: Loyalty, Autonomy or Advocacy? *Scandinavian Political Studies*, 19,: 45-63
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt*. Oslo, Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (1998): Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. *Magma*, 1:9-25
- Jacobsen, Dag Ingvar (1999a): *Hva mener brukerne?* Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (1999b): Trust in Political-Administrative Relations: The Case of Local Authorities in Norway and Tanzania. *World Development*, vol 27, no 5:839-853
- Jacobsen, Dag Ingvar (1999c): Kan vi stole på data fra spørreundersøkelser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15:361-399
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2001a): Higher Education as an Arena for Political Socialisation. Myth or Reality? *Scandinavian Political Studies*, 24:351-368
- Jacobsen, Dag Ingvar (2001b): Profesjonelle verdier – hvor skapes de? *Nordiske Organisasjons Studier*, no 3: 24-42
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002a): Kommunestørrelse og demokrati. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol 18:
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002b): *Kommunepolitikere og kommunale administratorer – hånd i hånd eller mann mot mann?* Oslo, Makt- og demokratiutredningen
- Jacobsen, Dag Ingvar (2003a): *Vi har det så greit.... Om forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen
- Jacobsen, Dag Ingvar (2003b): Politico-Administrative Conflict at the Local Level: Determined by the Degree of Central Government Regulation? *Local Government Studies*, vol 29:95-116
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004a): Holdninger til endringer i kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 20:177-190
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004b): *Organisasjonsendring og endringsledelse*. Oslo, Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004c): Hvorfor er samarbeid så vanskelig. Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I Pål Repstad (red): *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. (2. utgave) Oslo, Universitetsforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): Sand in the Machinery? Politicians' and Administrators' Views on Public Sector Reform. *European Journal of Political Research*, Vol 44:764-799
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006a): Public Sector Growth: Comparing Politicians' and Administrators' Spending Preferences. *Public Administration*, Vol 84:185-284
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006b): The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography and Time. *Governance*, vol 19:303-324
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006c): Fenomenologi og spørreskjema – som ild og vann eller gin og tonic? I Frode Nyeng & Grete Wennes (red): *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo, Cappelen Akademisk forlag
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006d): Politikk og administrasjon – tvekamp eller lagspill? *Stat & Styling*, vol 16:35-40
- Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen & Karl Robertsen (1995): *Resultatmåling i offentlig sektor*. Oslo, Kommuneforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar. & Jan Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Oslo, Fagbokforlaget

- Jacobsen, Knut Dahl (1960): Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1:231-248
- Jakhelln, Henning (2004): *Ytringsfrihet i arbeidsforhold*. TemaNord. Ytringsfrihet og konstitusjonelt vern – rapport fra et nordisk seminar i Oslo 2003. København, Nordisk Ministerråd
- Jehn, Karen A. (1995): A Multimethod Examination of the Benefits and the Detriments of Intragroup Conflict. *Administrative Science Quarterly*, vol 40:256-282
- Jehn, Karen A. (1997): A Qualitative Analysis of Conflict Types and Dimensions in Organizational Groups. *Administrative Science Quarterly*, vol 42:530-557
- Jenssen, Anders Todal (1993): Verdivalg. Ny massepolitikk i Norge. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Johnsen, Åge (1999): *Performance Measures in Local Government*. Dr.Oecon dissertation, Bergen, NHH
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes & Signy Irene Vabo (2004): Konklusjoner. I Johnsen, Åge, Ingun Sletnes & Signy Irene Vabo (red): *Konkurranseutsetting i kommunene*. Oslo, Abstrakt forlag
- Johnsen, Åge & Jan Erling Klausen (2006): Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 22:22-45
- Jun, Sung Pyo & Gordon M. Armstrong (1990): The Bases of Power in Churches: An Analysis from a Resource Dependence Perspective. *Social Science Journal*, vol 34:105-131
- Kalseth, Jorid & Jørn Rattsø (1994): *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon: Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale*. Dragvoll, Senter for samfunnsforskning
- Kaufman, Herbert & Victor Jones (1954): The Mystery of Power. *Public Administration Review*, vol 14:205-212
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye (1977): *Power and Interdependence*. Boston; Little, Brown & Co.
- Kickert, Walter J.M (1997a) (ed): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar
- Kickert, Walter J.M. (1997b): Public Management in the United States and Europe. In Walter J. M. Kickert (ed): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar
- Kiewiet, D. Roderick & Mathew D. McCubbins (1991): *The Logic of Delegation*. Chicago, University of Chicago Press
- King, Desmond & Gerry Stoker (1998)(eds): *Rethinking Local Democracy*. Basington, Macmillan
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, HarperCollins
- Kingsley, J.Donald (1944). *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, Antioch University Press
- Kjellberg, Francesco (1980): *Den kommunale virksomhet: Planlegging, finanser og budsjettering*. Oslo, Universitetsforlaget
- Kjellberg, Francesco. (1988): (red): *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo, Kommuneforlaget
- Kjellberg, Francesco (1991): Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 7:45-63

- Kjellberg, Francesco. & Hansen, T. (1979): *Det kommunale hamskiftet: Hva har skjedd med kommunen i etterkrigstiden – og hvilket innhold får det kommunale selvstyret i det moderne samfunn*. Oslo, Gyldendal
- Kjellberg, Francesco & Marit Reitan (1997): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo, Tano
- Kjøholdt, Astrid Næss (1992): *Mot en ny administrativ ledelse i kommunene? En analyse av rådmennenes orienteringer*. Oslo, Universitetet i Oslo, Hovedfagsoppgave
- Kjøholdt, Astrid Næss (1996): Lederorienteringer. I Lawrence Rose (red): *Kommuner och kommunala ledere i Norden*. Åbo, Åbo Akademi
- Klausen, Kurt Klaudi & Annick Magnier (1998)(red): *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense, Odense University Press
- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (1998): New Public Management. In Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg (red): *New Public Management i Norden*. Odense, Odense Universitetsforlag
- Klauss, Rudi & Bernard M. Bass (1982): *Interpersonal Communication in Organizations*. New York, Academic Press
- Kleven, Terje (1997): Forholdet kommune-stat i et legitimitetsperspektiv. I Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. & Rattsø, J. (red): *Kommunal selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Knights, David & Theo Vurdubakis (1994): Power, Resistance and All That. I John M. Jermier, Walter R. Nord & David Knights (Eds): *Resistance and Power in Organizations: Agency, Subjectivity and the Labour Process*. London, Routledge
- Knudsen, Jon P. & Hege Skjeie (2002)(red): *Hvitt stakitt og fiberoptikk*. Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Knutsen, Oddbjørn (1986): Offentlig ansatte, Mulige årsaker til partipolitiske skillelinjer. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 2:21-44
- Knutsen, Oddbjørn (1989): Partipolitiske skillelinjer i avanserte industrisamfunn. (Party Political Cleavages in Advanced Industrial Societies) *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 29:155-175
- Knutsen, Oddbjørn (2001): Social Class, Sector Employment and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries: A Comparative Longitudinal Study, 1970-95. *Scandinavian Political Studies*, 24:311-350
- Kommunekalenderen 1999-2000. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunekalenderen 2000-2001. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunekalenderen 2001-2002. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunekalenderen 2002-2003. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunekalenderen 2003-2004. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunekalenderen 2004-2005. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenenes Sentralforbund (1989): *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller – nye politiske og administrative roller*. Hovedrapport. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenenes Sentralforbund (1994): *Politisk styring? Folkevalgte i ny kommunal og fylkeskommunal organisasjonsstruktur*. Hovedrapport. Oslo, Kommuneforlaget
- Kommunenenes Sentralforbund (2004): *Prosjektkatalog 2004-2005*. Oslo, Kommuneforlaget
- Krackhardt, David (1990): Assessing the Political Landscape: Structure, Cognition, and Power in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, vol 35:342-369
- Kramer, Roderick M. & Tom R. Tyler (red.). (1996). *Trust in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Kramer, Roderick M., Marilynn B. Brewer & Benjamin A. Hanna (1996): Collective Trust and Collective Action: The Decision to Trust as a Social decision. I Roderick M. Kramer & Tom R. Tyler (red). *Trust in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

- Kristensen, Ole P. (1982): Voter Attitudes and Public Spending: Is There a relationship? *European Journal of Political Research*. 10:35-52
- Krehbiel, Keith (1990): Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers? *American Political Science Review*, vol 84: 149-163
- Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*. Michigan, University of Michigan Press
- Kreps, Gary L. (1990): *Organizational Communication. Theory and Practice*. (2nd ed.). New York, Longman
- Krogstad, Anne (2001): The Power of Image in Politics. In Fredrik Engelstad & Jostein Gripsrud (red): *Power, aesthetics, media*. Makt og demokratiuredningen, rapport nr. 33, Oslo, Unipub
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Kvande, Elin & Bente Rasmussen (1993): *Nye Kvinneliv. Kvinner i menns organisasjoner*. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Lane, Jan Erik (1993): *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London, Sage
- Lane, Jan Erik (1997)(ed): *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London, Sage
- Lane, Jan Erik & Svante O. Ersson (1991): *Politics and Society in Western Europe*. London, Sage
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge & Remy Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Oslo, Statistisk Sentralbyrå, Rapport 2002/15
- LaPiere, Richard T. (1967): Attitudes and Actions. I Martin Fishbein (ed): *Readings in Attitude Theory and Measurement*. New York, John Wiley
- Larsen, Helge O. (1990): Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol? I Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo, Tano
- Larsen, Helge O. (1993): Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol? I Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo, Tano
- Larsen, Helge O. (1997): Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan. I Tom Christensen & Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo, Tano Aschehoug
- Larsen, Helge O. (2001): Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap. I Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen & Jacob Aars (red): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo, Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. (2002): Direkte valg av ordfører – et virkemiddel for økt valgdeltakelse? I Aardal, B. (red): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo, Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. & Audun Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo, Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. & Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltagelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo, Kommuneforlaget
- Larsen, Helge O. & Audun Offerdal (2000): Political Implication of the New Norwegian Local Government Act of 1992. I Amnå, E. & Monitin, S. (red): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen, Fagbokforlaget
- Larsen, Helge O. & Knut H. Mikalsen (1998): Byråkrati og demokrati. I Knut Midgaard & Bjørn Erik Rasch (red): *Demokrati – vilkår og virkninger*, Oslo, Fagbokforlaget
- Larsen, Stein U. & Audun Offerdal (1979): *De få vi valgte. Konflikt og kontakt i norske kommunestyre*. Bergen, Universitetsforlaget
- Larsson, Torbjörn & Jarle Trondal (2005): After Hierarchy? The Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers on Domestic Executive Governance. Oslo, University of Oslo, ARENA, Working paper no. 22
- Levinthal, Daniel A. & James G. March (1993): The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, vol 14:95-112

- Levitt, Barbara & James G. March (1988): Organizational Learning. *American Review of Sociology*. 14:319-340
- Lewis, Gregory B. (1990): In Search of Machiavellian Milquetoasts: Comparing Attitudes of Bureaucrats and Ordinary people. *Public Administration Review*, 50:220-227
- Lewis-Beck, Michael S. (1980): *Applied Regression: An Introduction*. Sage Series on Quantitative Application in the Social Sciences, no. 26, Beverly Hills, sage
- Light, Paul C. (1991): *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Reagan*. Baltimore, John Hopkins University Press
- Lijphart, Arendt (1984): *Democracies*. New haven, Yale University Press
- Lipsky, Michael (1980): *Street Level Bureaucracy. The Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, New York
- Listhaug, Ola, Beate Huseby & Richard Matland (1995): Valgaterferd blant kvinner og menn: 1957-1993. In Nina C. Raaum (ed): *Kjønn og politikk*. Oslo, Tano
- Loden, Marilyn (1985): *Feminine Leadership or How to Succeed in Business Without Being One of the Boys*. New York : Times Books
- Long, Norton L. (1958): The Local Community as an Ecology of Games. *American Journal of Sociology*, vol 64:251-261
- Lotsberg, Dag Øyvind (1989): Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønsteret før og etter innføringen av byregjering. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 5:11-132
- Lotsberg, Dag Øyvind (2000): Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunene? I Baldersheim H. & Rose, L. (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo, Fagbokforlaget
- Lukes, Stephen (1974) *Power. A Radical View*. London, MacMillan
- Lundquist, Lennart (1993): *Ämbetsman eller direktör? : förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm, Nordstedts.
- Lundquist, Lennart (1998): *Demokratins väktare*. Lund, Studentslitteratur.
- Lybeck, J.A. (1986): *The Growth of Government in Developed Economies*. Aldershot, Gower
- Lynd, Robert S. & Helen Merrel Lynd (1929): *Middletown: A Study in American Culture*. New York, Harcourt Brace
- Lyngstad, Rolv (1997): *Den kommunale tenkemåte. Ein case-studie av makt og innverknad i ein norsk kommune – belyst gjennom ein prioriteringskonflikt mellom tre utbyggingsprosjekt*. Dr. philos avhandling, Høgskolen i Bodø
- Lægreid, Per & Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Oslo, Universitetsforlaget
- Lægreid, Per (1989): *Lønspolitiske reformforsøk i staten*. Bergen, LOS-senteret notat
- Macdonald, Stuart Elaine, George Rabinowitz & Keith Brown (1999): Comparing Theories of Issue Voting: A test with Randomized Candidate Placements. In Hanne Marthe Narud & Toril Aalberg (eds): *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Oslo, Fagbokforlaget
- Magnusson, David (1990): Personality Research – Challenges for the Future. *European Journal of Psychology*, vol 4:1-17
- Mäkiä, Marii & Jari Stenvall (1998): Contradictions between the Professional and Political Roles of Higher Civil Servants. Problems in Politically Representative Bureaucracies. *Administrative Studies*, vol 3:230-244
- Mann, Michael (1970): The Social Cohesion of Liberal Democracy. *American Sociological Review*, vol 35:423-439
- March, James G. & Johan P. Olsen (1976a): Organizational learning and the Ambiguity of the Past. I James G. March & Johan P. Olsen (eds): *Amibugity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget
- March, James G. & Johan P. Olsen (1976b): *Amibugity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget

- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York, Free Press
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York, Free Press
- March, James G. & Herbert A. Simon (1993): *Organizations*. (2nd ed) Cambridge, Blackwell
- March, James G. & Thierry Weill (2005): *On Leadership*. Malden, Blackwell
- March, James G. (1988): The Power of Power. I March, J.G.: *Decisions and Organizations*. Oxford, Basil Blackwell
- March, James G. (1991): Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Studies*, 2:71-87
- Martin, Joanne (1992): *Cultures in Organizations. Three Perspectives*. New York, Oxford University Press
- Masuch, M. (1985). Vicious Circles in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, vol 30:14-33
- Mathiesen, Thomas (1993): *Makt og medier. Innføring i mediesosiologi*. Oslo, Pax
- McClelland, David C. (1961): *Human Motivation*. Cambridge, Cambridge University Press
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll & Barry Weingast (1989): Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, vol 75:431-483
- McGrath, Cathleen & David Krackhardt (2003): Network Conditions for Organizational Change. *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 39:324-337
- Mehra, Ajay, Martin Kilduff & Daniel J. Brass (1998): At the Margins: A Distinctiveness Approach to the Social Identity and Social Networks of Underrepresented groups. *Academy of Management Journal*, 41:441-452
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole jr. (2006): Political Control versus Bureaucratic Values: reframing the Debate. *Public Administration Review*, vol 66:177-192
- Merton, Robert (1940): Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, vol 17:560-568
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Meyer, John W. (1996): Otherhood: The promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational Environment. I Barbara Czarniawska & Guje Sevón (eds): *Translating Organizational Change*. Berlin, de Gruyter
- Midgaard, Knut & Bjørn Erik Rasch (1998)(red): *Demokrati - vilkår og virkninger*. Oslo, Fagbokforlaget.
- Migué, Jean-Luc & Gerard Belanger (1974): Towards a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, vol 17, no 1:27-43
- Miller, Gary J. & Moe, Terry (1983): Bureaucrats, legislators, and the Size of Government. *American Political Science Review*, vol 77:297-323
- Miner, Anne (1987): Ideosyncratic Jobs in Formalized Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 32:327-351
- Miner, Anne (1990): Structural Evolution Through Idiosyncratic Jobs: The Potential for Unplanned Learning. *Organization Science*, 1:195-210
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mintzberg, Henry (1983): *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mises, Ludwig von (1945): *Bureaucracy*. Glasgow:William Hodges
- Modalsliutvalget (1970): *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*.
- Moe, Terry M. (1997): The Positive Theory of Public Bureaucracy. In Dennis C. Mueller, (ed): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press

- Monkerud, Lars Christian (2004): Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger – en analyse av holdningene hos norske politikere. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Monsen, Leif-Kristian (2003): Utvikling, ledelse og organisasjonskultur. I Nils Finstad & Nils Aarsæther (red): *Utviklingskommunen*. Oslo, Kommuneforlaget
- Montin, Stig (1998): Nytt offentlig lederskap och politikerrollen. I Kurt Klaudi Klausen & krister Ståhlberg (red): *New Public Management i Norden*. Odense, Odense universitetsforlag
- Mordal, Tove. L. (1989): *Som man spør får man svar*. Oslo, Tano
- Mortensen, Torill, Johann Koppen & Anne-Karin Ødegård (1995): *Lokalpolitikk og media. Ein for-studie av media si betydning for lokalpolitikken*. Arbeidsrapport nr. 8, Volda, Høgskolen i Molde/Møreforskning
- Mouritzen, Poul Erik (1987): The Demanding Citizen: Driven by Policy, Self-Interest or Ideology? *European Journal of Political Research*, vol 15, 417-435
- Mouritzen, Poul Erik & Søren Winter (2003): Why people want something for nothing: The role of asymmetrical illusions. *European Journal of Political Research*, vol 39, 109-143
- Mouritzen, Poul E. & James H. Svara (2002): *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg, University of Pittsburgh Press
- Mueller, Dennis C. (1989): *Public Choice II*. Cambridge, NY, Cambridge University Press
- Murray, Richard (1987): Productivity Measurement in Bureaucratic Organizations. In Jan Erik Lane (ed): *Bureaucracy and Public Choice*. London, Sage
- Myklebust, Ingunn Elise (1997): *Ytringsfridom og lojalitetsplikt for kommunalt tilsette*. Det juridisk fakultets skriftserie nr. 69, Bergen, Universitetet i Bergen
- Nalbandian, John (2004): Politics and Administration in Council-Manager Government: Differences Between Newly Elected and Senior Council Members. *Public Administration Review*, 64:200-208
- Nelson, R.R. & S.G. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA, Belknap
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2005): Power in Public Implementation: A Complex, but Important Part of Power Studies. *Scandinavian Political Studies*, vol 28:349-375
- Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Atherton. Chicago.
- Niskanen, William A. (1973): *Bureaucracy: Servant or Master?* London: Institute of Economic Affairs
- Niskanen, William A. (1975): Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law & Economics*, 18:617-644
- Niskanen, William A. (1991): A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. I Andre Blais & Stephane Dion (eds): *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*. Pittsburg, University of Pittsburgh Press
- Niskanen, William A. (1998): *Policy Analysis and Public Choice: Selected Papers by William A. Niskanen*. Cheltenham : Edward Elgar
- Niskanen, William A. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*. Fairfax, The Locke Institute
- Nohria, Nitin & Eccles, Robert G. (1992): Face-to-Face: Making network Organizations Work. I Nitin Nohria & Robert G. Eccles (eds): *Networks and Organization*. Boston, Harvard University Press
- North, David C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge MA, Cambridge University Press

- Norell, P.O. (1989): *De kommunale administratørene. En studie av politiska aktører och byråkratiproblematikk*. Lund, Studentlitteratur
- Nordby, Trond (1996): *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Oslo, Universitetsforlaget
- Nordby, Trond & Frode Veggeland (1999): Lovgivningsmyndighetens suspensjon : Stortingets rolle under EØS-avtalen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 40: 87-109
- NOU 1975:29: *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen*
- NOU 1982:3: *Maktutredningen. Sluttrapport*.
- NOU 1984:23: *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*
- NOU 1988:38: *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen*
- NOU 1989:5: *En bedre organisert stat*.
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- NOU 1993:15: *Forvaltningsetikk*
- NOU 1999:27: "Ytringsfrihed bør finde sted." *Forslag til ny grunnlov §100*.
- NOU 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*
- NOU 2005:6: *Samspill og tillit*.
- Nyhus, Per (1975): Mot profesjokratiets diktatur. *Tidsskrift for den norske lægeforening*, nr. 19-20-21
- Nyseth, Torill & Lars Torpe (1997): Borgerstyre eller brukerstyre i lokalsamfunnet. Institusjonelle nydannelser i demokratiperspektiv. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 13:483-508
- Nyseth, Torill & Nils Aarsæther (2002): *Nærdemokrati. Teori og praksis*. Oslo, Samlaget
- Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo, Samlaget
- Offerdal, Audun (2000): Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt og det kan være en fordel? ? I Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo, Fagbokforlaget
- Offerdal, Audun (2003): Politisk deltakelse – er den så nøye da? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19:360-376
- Offerdal, Audun & Kjellberg, F. (1997): Lokalpolitikk og forvaltning: Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 13:279-298
- Offerdal, Audun & Aars, J. (2000)(red): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo, Kommuneforlaget
- Offerdal, Audun & Hans-Erik Ringkjøb (2002): Den omorganiserte politikeren. I Oddbjørn Bukve & Audun Offerdal (red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo, Samlaget
- Ohbuchi, Ken-ichi & Mariko Suzuki (2003): Three Dimensions of Conflict Issues and Their Effects on Resolution Strategies in Organizational Settings. *The International Journal of Conflict Management*, vol 14:61-73
- Olsen, Johan P. & B. Guy Peters (1996): Learning from Experience? In Johan P. Olsen & B. Guy Peters (eds): *Lessons From Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, Scandinavian University Press
- Olsen, Johan P. (1970): Local Budgeting: Decision making or ritual act? *Scandinavian Political Studies*, no 5:85-118
- Olsen, Johan P. (1971): Informasjon og innflytelse. En studie av budsjetteringsprosessen i en norsk primærkommune. I Francesco Kjellberg (red): *Kommunal politikk*., Oslo, Universitetsforlaget

- Olsen, Johan P. (1978): Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I Olsen, J.P. (red): Politisk organisering. Oslo, Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1980): Meninger og makt. Oslo, Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1983): *Organized Democracy*. Oslo, Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1996): Norway: Slow learner – or Another Triumph of the Tortoise? In Johan P. Olsen & B. Guy Peters: *Lessons From Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, Scandinavian University Press
- Olsen, Johan P. & B. Guy Peters (1996): Learning from Experience? In Johan P. Olsen & B. Guy Peters (eds): *Lessons From Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, Scandinavian University Press
- Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen & Thomas Laudal (2002): *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. Oslo, NIBR, NIBR-Rapport 2002:21
- Ot.prp. nr. 89 (1992-1993): Om lov om endring i lov av 4. mars 1983 nr. 3. Om statens tjenestemenn m.m.
- Ot. Prp. nr. 3 (2000-2001): *Lov om endringer i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*.
- Ot.prp. nr. 45 (2001-2002): *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven)*
- Ot.prp. nr. 84 (2001-2002): *Om lov om endringer i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.*
- Ouchi, William G. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25:129–141.
- Page, Edward (1991): *Localism and centralism in Europe*. New York, Oxford University Press
- Page, Edward & Vincent Wright (1999)(eds): *Bureaucratic Elites in Western States*, Oxford, Oxford University Press
- Paltridge, James Gilbert (1971): Organizational Conflict in Academia. *California Management Review*, vol 13:85-94
- Parekh, Bhikhu C. (1996): Political Theory: Traditions of Political Philosophy. I Gooding, R.E. & Klingemann, H-D, (red): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press
- Payne, J.L. (1991): Why Government Spending Grows: The "Socialization" Hypothesis. *Western Political Journal*, 44:487-508
- Peacock, Alan T. & Jack Wiseman (1961): *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton, Princeton University Press
- Pedersen, Johannes T. (1976): Age and Change in Public Opinion: The case of California 1960-1970. *Public Opinion Quarterly*, vol 40:143-154
- Pennings, Johannes M. (1987): Structural Contingency Theory: A Multivariate Test. *Organization Studies*, 8:223-240
- Pennings, Johannes M. (1992): Structural Contingency Theory: A Reappraisal. *Research in Organizational Behaviour*, 14:267-309
- Perrow, Charles (1970): Departmental Power and Perspectives in Industrial Firms. I Mayer N. Zald (ed): *Power in Organizations*. Nashville, Vanderbilt University Press
- Perrow, Charles (1986): *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York, McGraw Hill
- Perry, James L. (1996)(ed): *Handbook of public administration*. San Francisco : Jossey-Bass
- Persson, Torsten & Guido Tabellini (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge MA, MIT Press
- Peters, B. Guy (2001): *The Politics of Bureaucracy* (5th ed). London, Routledge
- Peters, B. Guy (1987): Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. I Lane, J.E. (red): *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London

- Peters, B. Guy (1991): The European Bureaucrat: The Applicability of *Bureaucracy and Representative Government* to Non-American Settings. In Andre Blais & Stephane Dion (eds): *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- Peters, B. Guy & Anthony Parker (1993)(eds): *Advising West European Governments*. Edinburgh, University of Edinburgh Press
- Peters, B. Guy & Jon Pierre (2000): Citizens versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment. *Administration and Society*, vol 22:9-28
- Peters B. Guy & Jon Pierre (2003)(eds): *Handbook of public administration*. London, Sage
- Peters, B. Guy & Donald J. Savoie (1998): *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform*. Montreal, McGill-Queens University Press
- Peters, Thomas J. & Robert H. Waterman jr. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pettersen, Per Arnt & Lawrence E. Rose (1997): Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Pettigrew, Andrew (1987): Context and Action in the Transformation of the Firm. *Journal of Management Studies*, vol 24:649-670
- Pfeffer, Jeffrey (1981): *Power in Organizations*. Cambridge MA, Ballinger
- Pfeffer, Jeffrey (1982): *Organizations and Organization Theory*. Cambridge MA, Ballinger
- Pfeffer, Jeffrey (1983): Organizational Demography. In L. L. Cummings & Barry Staw (eds): *Research in Organizational Behaviour*. Greenwich, JAI Press
- Pfeffer, Jeffrey (1992). *Managing with Power*. Boston, Harvard University Press
- Pfeffer, Jeffrey (1994): *Competitive advantage through people : unleashing the power of the work force*. Boston: Harvard Business School Press
- Pfeffer, Jeffrey (1997): *New Directions for Organization Theory*. New York, Oxford University Press
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik, G.R. (1978): *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York, Harper & Row
- Pfeffer, Jeffrey & Robert B. Cialdini (1998): Illusion of Influence. In Roderick M. Kramer & Margaret A. Neale (eds): *Power and Influence in Organizations*. Thousand Oaks, Sage
- Pfeffer, Jeffrey & Robert I. Sutton (2000): *The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge into Action*. Boston, Mass. : Harvard Business School Press
- Phillips, Anne (1996): Why Does Local Democracy Matters? In Lawrence Pratchett & David Wilson (eds): *Local democracy and Local Government*. Houndmills, Macmillan Press
- Pierre, Jon (1993): Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of Public Administration on Sweden. *International Political Science Review*, vol 14:387-401
- Pierson, Paul (2000): Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, vol 14:72-92
- Pitcher, Patricia & Anne D. Smith (2001): Top Management team Heterogeneity: Personality, Power and Proxies. *Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences*, Vol. 12:1-19
- Pollitt, Christopher (2000): How Do We Know How Good Public Services Are? In B. Guy Peters & Donald J. Savoie (eds): *Governance in The Twenty-First Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal, McGill Queen's University Press
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press
- Polsby, Newlson W. (1979): Empirical Investigations of the Mobilization of Bias in Community Power Research. *Political Studies*, vol 27:527-541

- Polsby, Nelson W. (1960): How to Study Community Power: The Pluralist Approach. *Journal of Politics*, 22:476-484
- Polsby, Nelson W. (1984): *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, Yale University Press
- Pondy, Louis R. (1967): Organizational Conflict: Concept and Models. *Administrative Science Quarterly*, vol. 12:296-320
- Pondy, Louis R. (1992). Reflections on Organizational Conflict. *Journal of Organizational Behaviour*, vol 13: 257-262
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984): *Implementation*. Berkeley, University of California Press
- Pratchett, Lawrence (2001): Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy: Explaining the Link. Grenoble 2001
- Presthus, Robert (1964): *Men at the Top: A Study in Community Power*. New York, Oxford University Press
- Putnam, Robert D. (1973): *The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy*. New Haven: Yale University Press
- Putnam, Robert D. (1977a): Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies*, vol 10:383-412
- Putnam, Robert D. (1977b): *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Putnam, Robert D. (1992): *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press
- Putnam, Robert D (1995): Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *PS: Political Science and Politics* December:664–683.
- Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster
- Pye, Lucian W. & Sidney Verba (1965): *Political Culture and Political Development*. Princeton, Princeton University Press
- Raadschelders, Jos C.N. (1998): *Handbook of administrative history*. New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers
- Rahim, M. Afalazur (2002): Toward a Theory of Managing Organizational Conflict. *The International Journal of Conflict Management*, vol 13:206-235
- Rahim, M. Afzalur (1983): Measurement of Organizational Conflict. *The Journal of General Psychology*, vol 109:189-199
- Rasch, Bjørn Erik (1994): Representativt styre, flertallsdemokrati og folkeavstemninger. I Bjørn Erik Rasch & Knut Midgaard (red): *Representativt demokrati: Spilleregler under debatt*. Oslo, Universitetsforlaget
- Rasch, Bjørn Erik (1993): Hva er symbolpolitikk? I Bjørn Erik Rasch (red): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo, Universitetsforlaget
- Rasch, Bjørn Erik (2000): *Demokrati. Ideer og organisering*. Oslo, Fagbokforlaget
- Rasch, Bjørn Erik (2003): Det politiske landskap. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, vol 44:37-66
- Rasmusen, Eric (1989): *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Cambridge, Basil Blackwell
- Rattsø, Jørn & Rune J. Sørensen (1997): Kommune som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet? I Harald Baldersheim,, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano

- Rattsø, Jørn & Rune J. Sørensen (2004): Public Employees as Swing Voters: Empirical Evidence on Opposition to Public Reform. *Public Choice*, vol 119:281-310
- Reagans, Ray & Ezra W. Zuckerman (2001): Networks, Diversity and Productivity: The Social Capital of Corporate R&D Teams. *Organization Science*. Vol 12:502-518
- Reitan, Therese (1990): *Kommunal barnehagepolitikk: En analyse av Agderkommunenes variende barnehagetilbud*. Bergen, Hovedoppgave, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen
- Reve, Torger & Odd Nordhaug (1987): Konflikt, organisasjon og personalledelse. I Odd Nordhaug (red): *Strategisk personalledelse. Menneskelige ressurser i omstilling*. Oslo, Tano
- Rhodes, Rod A.W. (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, vol 44:652-667
- Rhodes, Richard (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press
- Riggs, Fred W. (1964): *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston, Houghton-Mifflin
- Robertson, Karl, Åge Johnsen & Dag Yngvar Åsland (2000): *Contracting Out Municipal Auditing: A Literature Review*. Kristiansand, Agder Research
- Robinson, Robert V. & Elton F. Jackson (2001): Is trust in Others Declining in America? An Age-Period Cohort Analysis. *Social Science Research*, Vol 30:117-145
- Rogers, Everett M. & Rekha Agarwala-Rogers (1976). *Communication in Organizations*. New York: Free Press.
- Rognes, Jørn (1994): *Forhandlinger*. Oslo, Tano
- Rooij, Rob de (2002). The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, vol 9:447-467
- Rokkan, Stein (1967): Geography, Religion and Social Class. Crosscutting Cleavages in Norwegian Politics. In Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan (eds): *Party Systems and Voter Alignment*. New York, free Press
- Roloff, Michael E. (1987): Communication and Conflict. I Charles R. Berger & Steven H. Chaffe (eds): *Handbook of Communication Science*. Newbury Park, Sage
- Rommetvedt, Hilmar (1988): Lokalvalg eller riksgallup? Kommune og fylkestingsvalget 1987. Oslo, Kommuneforlaget
- Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmengjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Oslo, Fagbokforlaget
- Rondinelli, Dennis A. (1981): Government Decentralization in a Comparative Perspective. Theory end Practice in developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, vol XLVII: 133- 145
- Rose, Lawrence E. (1989): *De nordiske frikommuneforsøkene i et komparativt perspektiv*. NIBR-rapport, Oslo
- Rose, Lawrence E. (1990): Staten – bremsekloss eller smørekopp for kommunal ledelse og innovasjon? I Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo, Tano
- Rose, Lawrence E. (2000): Demokratiteori – forventinger og virkelighet. In Baldersheim, H. & Rose, L.E. (eds): *Det kommunale laboratorium*. Oslo, Fagbokforlaget
- Rose, Lawrence E. & Per Arnt Pettersen (1999): Confidence in Politicians and Institutions: Comparing national and Local Levels. I Narud, H.M. & Aalberg, T. (red): *Challenges to Representative Democracy. Parties, Voters and Public Opinion*. Oslo, Fagbokforlaget
- Rose, Lawrence E. & Per Arnt Pettersen (2003): Holdninger til endringer i kommunestruktur. To preferanser, to rasjonaliteter? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 19:240-275

- Rose, Lawrence E. & Per Arnt Pettersen (2004): Holdninger til endringer i kommunestruktur – hva man ser kan bero på hvor man står: Noen kommentarer til Dag Ingvar Jacobsens nyanser. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 20:414-420
- Rousseau, Denise M. (1995): *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*. Thousand Oaks, CA., Sage
- Rousseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Ronald S. Burt & Colin Camerer (1998): Not So Different After All: A Cross-Disciplinary View of Trust. *Academy of Management Review*, 23:393-404
- Rusk, Dean R. (1990): Commentary. I Gary L. Wamsley & John F. Wolf (red): *Refounding Democratic Public Administration. Modern paradoxes and Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, Sage
- Rutgers, Mark R. (1997): Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical perspective. *Administration and Society*, 29:276-300
- Rutgers, Mark R. (2001): Splitting the Universe. On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration. *Administration & Society*, vol 33:3-20
- Rundskriv H-2098: *Om ytringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommuna*. http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-250010/dok-bn.html
- Rundskriv H-3/00: *Kommunelova - tolkingar frå departementet 1999*. <http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016051-250005/dok-bn.html>
- Rundskriv H-03/03: *Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2003. Generell informasjon. Endringer i valgloven - personvalgreglene mv*. <http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016051-250060/dok-bn.html>
- Ryen, Anne (2004): *Det kvalitative intervjuet*. Oslo, Fagbokforlaget
- Rømming, Ellen (1999): *Desentralisering, regionalisering og lokale maktstrukturer*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien nr. 5
- Rønning, Rolf (1996): *Vårt politisk Norge*. Oslo, Fagbokforlaget
- Rønning, Rolf. & Liv Johanne Solheim (1998): *Hjelp på egne premisser. Brukermedvirkning i velferdsstaten*. Oslo, Universitetsforlaget
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet*. Oslo, Fagbokforlaget
- Raaum, Nina (1995): Det politiske medborgerskapet. I Nina C. Raaum (red) *Kjønn og politikk*. Oslo, Tanum
- Sackman, Sonja A. (1997): (ed): *Cultural Complexity in Organizations*. Thousand Oaks, Sage
- Saglie, Jo (1994): Partimedlemmer og politisk avstand. I Knut Heidar & Lars Svåsand (red): *Partiene i en brytningstid*. Bergen, Alma Mater
- Saglie, Jo & Ann-Helen Bay (2005): Markedsreformer og medborgerskap. I Jo Saglie og Tor Bjørklund (red): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Salomonsen, Heidi Houlberg (2004): Når politisering professionaliseres – embedmænds politiske rådgiving av ministeren. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol 85:194-218
- Sand, Gunnar & Knut Helland (1998): *Bak TV-nyhetene. Produksjon og presentasjon i NRK og TV2*. Oslo, Fagbokforlaget
- Sandmo, Erling (1999): Michel Foucault som maktteoretiker. I Fredrik Engelstad (red): *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Savas, E.S. (1987): *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham NJ, Chatham House
- Savoie, Donald J. (1994): *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press

- Savoie, Donald J. (2000): Introducing the Topic. In B. Guy Peters & Donald J. Savoie (eds): *Governance in the Twenty-First century. Revitalizing the Public Service*. Montreal, McGill-Queen's University Press
- Schaffer, Bernard (1973): *The Administrative Factor: Papers in Organization, Politics and Development*. London : Cass
- Scahttschneider, E.E. (1960): *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York, Holt, Rinehart & Winston
- Schein, Edgar H. (1987): *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* Oslo, Mercuri Media Forlag
- Schein, Edgar H. (1999): *The Corporate Culture*. San Fransisco, Jossey Bass
- Schick, Allen (1996): *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, NZ, State Services Commission and the Treasury
- Schmidt, Marcus G. (1996): When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research*, 30:155-183
- Schrøder, M.K. (2001): *Spillet om Jugendbyen: En lokalmaktstudie i Ålesund kommune*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Schwarz, Harold (1994): Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. *Administration and Society*, vol 26:48-77
- Schuman, Howard & Stanley Presser (1996): *Questions & Answers in Attitude Surveys. Experiments on Question Form, Wording and Context*. Thousand Oaks, Sage
- Scott, W.Richard (1966): Professionals in Bureaucracies – Areas of Conflict. I H.M. Vollmer & D.L. Mills (eds): *Professionalization*. Englewood Cliffs; Prentice Hall
- Scott, W.Richard (2001): *Institutions and Organization*. (2nd ed), Thousand Oaks, Sage
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkley, University of California Press
- Serritslew, Søren (2003): Shaping Local Councillors Preferences: Party Politics, Committee Structure and Social Background. *Scandinavian Political Studies*, 26:327-348
- Settersten, Richard A. jr. (1997): The Measurement of Age, Age Structuring, and the Life Course. *Annual Review of Sociology*, vol 23:233-261
- Simon, Herbert A. (1976): *Administrative Behaviour* (3rd edition) New York, Macmillian
- Skare, Audun (1996): Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partienes rolle i lokalpolitikken. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 12:239-268
- Skare, Leif H. (red)(1979): *Forvaltningen i samfunnet : en bok om byråkrati og demokrati, planlegging og effektivitet*. Oslo, Tanum Norli
- Skjåk, Knut Kalgraff & Bjug Bøyum (1996): *Haldningar til offentlege styesmakter og offentleg verksemd. Intervjuundersøkingar gjennomførte av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste 1990 og 1996*. Bergen, NSD rapport nr. 108
- Slaatta, Tore (1999): *Medier, makt og demokrati*. Oslo, Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 6
- Smith, Joanne R. & Deborah J. Terry (2003): Attitude-Behaviour Consistency: The Role of Group Norms, Attitude Accessibility, and Mode of Behavioural Decision-Making. *European Journal of Social Psychology*, vol 33:591-608
- Spector, Michele D. & Gwen E. Jones (2004): Trust in the Workplace: Factors Affecting Trust Formation between Team Members. *The Journal of Social Psychology*, vol 144:311-321
- Statskonsult (1988): *Veiledning i virksomhetsplanlegging*. Oslo, Statskonsult

- Stensaker, Ingrid, Carl B. Meyer, Joyce Falkenberg & A. C. Haueng (2002): Excessive Change: Coping Mechanisms and Consequences. *Organizational Dynamics*, vol 17:18-31
- Stillman, Richard J. (1977): The City manager: Professional Helping Hand, or Political Hired Hand? *Public Administration Review*, 37:659-670
- Stinchcombe, Arthur L. (1986): On Social Factors in Administrative Innovation. I Arthur L. Stinchcombe: *Stratification and Organization. Selected Papers*. Cambridge, Cambridge University Press
- Stortingsmelding nr. 83 (1984-1985): *Langtidsprogrammet 1986-1989*.
- Stortingsmelding nr. 4 (1987-1988): *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.
- Stortingsmelding nr. 35 (1991-92): *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.
- Stortingsmelding nr. 23 (1992-1993): *Om samspelet mellom staten og kommuneforvaltninga. Retningslinjer for statleg politikk*.
- Stortingsmelding nr. 11 (2000-2001): *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*.
- Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.
- St.meld. nr. 31 2002-2003: *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*.
- Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004): *Om endring av Grunnloven § 100*
- St.prp. nr. 64 (2003-2004): *Kommuneproposisjonen*.
- St.prp.nr. 60 (2004-2005): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006* (kommuneproposisjonen).
- Stoker, Gerry (1991): *The Politics of Local Government*. (2nd ed) Basington, Macmillan
- Stone, Clarence (1989): *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, University of Kansas Press
- Stone, Clarence N. (2006): Power, Reform and Urban Regime Analysis. *City and Community*, vol 5:23-38
- Studlar, Donley T. & Ian McAllister (1998): Explaining the Gender Gap in Voting. A Cross-National Analysis. *Social Science Quarterly*, 79:779-799
- Suleiman, Ezra N. (1974)(red): *Bureaucrats and Policy-Making: A Comparative Overview*. New York, Holmes & Meier
- Svara, James H. (1985): Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, vol 45: 221-232
- Svara, James H. (1989): Policy and Administration: City Managers as Comprehensive Professional Leaders, i Fredrickson, H.G. (ed): *Ideal and Practice in Council-Manager Government*, Washington: International City Management Association.
- Svara, James H. (1990): *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. New York, Oxford University Press
- Svara, James H. (1998): The Politics-Administration Dichotomy as Aberration. *Public Administration Review*, vol 58, no 1: 51-58
- Svara, James H. (1999): The Shifting Boundary Between Elected Officials and City managers in Large Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 59:44-53
- Svara, James H. (2001): The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61:176-183
- Sweeting, David & Helen Sullivan (2006): Institutionalising Leadership: Community Leadership in English Local Government. *Paper presented at the workshop on "Local Political Leadership in a Changing Context", ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia*
- Sætren, Harald (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*. Bergen, Universitetsforlaget

- Sørensen, Rune J. (1989): Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3:267-292
- Sørensen, Rune J. (1995a): The Demand for Local Government Goods: The Impact of Parties, Committees and Public Sector Politicians. *European Journal of Political Research*, 27:119-137
- Sørensen, Rune J. (1995b): Targeting the Lobbying Effort: The Importance of Local Government Lobbying. *European Journal of Political Research*, vol 34:301-327
- Sørensen, Rune J. & Terje P. Hagen (1995): Do Local Politicians Respond to Citizen's Demand? A Microanalysis of Norwegian Local Government. *Scandinavian Political Studies*, 18:53-71
- Sørensen, Rune J., Lars-Erik Borge, & Terje P. Hagen (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Oslo, Fagbokforlaget
- Sørensen, Rune J. & Ann-Helen Bay (2002): Competitive Tendering in the Welfare State: Perceptions and Preferences Among Local Politicians. *Scandinavian Political Studies*, vol 25:357-384
- Sørensen, Rune J. & Stine Ludvigsen (2003): Når pengene skal følge brukeren. Kan kommunene ta ansvar for brukervalg og stykkpriser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 19:308-333
- Sørensen, Rune J. & Signy Irene Vabo (2004): *Sentraliseringsparadokset. Fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til sentralisert kontroll av kommunene?* Oslo, Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 4/2004
- Sørhaug, Tian (1996): *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisasjoner*. Oslo, Universitetsforlaget
- Sørhaug, Tian (2004): *Managementaltitet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi*. Oslo, Fagbokforlaget
- Tajfel, Henri & John C. Turner (1985): The Social Identity of Intergroup Behavior. I S. Worchel & W.G. Austin (eds): *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago, Nelson Hall
- Tarschys, Daniel (1975): The growth of Public Expenditures – None Modes of Explanation. *Scandinavian Political Studies*, 10:9-31
- Taylor, Charles Lewis (1983)(ed): *Why Government Grows: Measuring Public Sector Size*. Beverly Hills, Sage
- Tereault, Mary Ann (1980): Measuring Interdependence. *International Organization*, vol 34:429-443
- Terry, Deborah J. & Michael A. Hogg (2000)(eds): *Attitudes, Behavior, and Social Context: The Role of Norms and Group Membership*. Mahwah, Lawrence Erlbaum
- Thompson, James D. & Arthur Tuden (1959): Strategies, Structures and Processes in Organizational Design. I James D. Thomson (ed): *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in Action*. New York, McGraw-Hill
- Togeby, Lise (1989): *Ens og forskellig : græsrodsdeltagelse i Norden*. Århus : Politica
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003): *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtutredningen*. Aarhus, Aarhus universitetsforlag
- Tjosvold, Dean (1997): Conflict within Interdependence: Its Value for Productivity and Individuality. I Carsten K.W. de Dreu & Evert Van de Vliert (eds): *Using Conflict in Organizations*. London, Sage
- Torgersen, Ulf (1972): *Profesjonssosiologi*. Oslo, Universitetsforlaget
- Torgersen, Ulf (1994): *Profesjoner og offentlig sektor*, Oslo, Tano

- Torsteinsen, Harald (1992): Lokale organisasjoners innflytelse i lokalpolitikken: Finnes det en lokal korporatisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol 8, no 2:113-132
- Tranøy, Bent Sofus & Øyvind Østerud (2001): En fragmentert stat? I Bent Sofus Tranøy & Øyvind Østerud (2001): *Den fragmenterte staten, Reformen, makt og styring*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Tranvik, Tommy & Per Selle (2002): *Fellesskap uten fortid? Politikk og organisering når "alt" blir større*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Trantner, Bruce & Mark Western (2003): Postmaterial Values and Age: The Case of Australia. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 38:239-258
- Tufte, Geir C. (1994): *Nye kommunale organisasjonsmodeller – mer folkestyre?* Østfold Distriktshøgskole, rapport nr. 1
- Tullock, Gordon (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington DC, Public Affairs Press
- Tullock, Gordon (1987): *The politics of Bureaucracy*. Lanham : University Press of America
- Tushman, Michael L. & Charles A. O'Reilley III (1996): Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, vol 34:8-30
- Uslaner, Eric M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, Cambridge University Press
- Vabo, Signy Irene (1994): *Statlig styring av kommunesektoren. En kunnskapsoversikt*. Rapport nr. 20, Oslo, NIBR
- Vabo, Signy Irene (1997): *Nye styringsmodeller – styrkes kommunepolitikernes rolle?* Rapport nr. 23, Oslo, NIBR
- Vabo, Signy Irene (2001): Which Role is There for Local Politicians to Play in a Modern Welfare State? Manuskript under arbeid, NIBR
- Vabo, Signy Irene (2002a): *Koordinering og politisk styring: en studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner (Co-ordination and governance : studying new organisational solutions in Norwegian local governments)*. Dr.polit avhandling, Oslo, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Vabo, Signy Irene (2002b): Tid for hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgte rolle i kommunen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol
- Vabo, Signy Irene (2003): Nye politiske styringsmodeller i norske kommuner – hvorfor er ikke særinteressene kommet på "rett spor"? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19:119-144
- Vabo, Signy Irene (2004): Konkurransetsetting av velferdstjenester – en utfordring for demokratisk legitimitet? I Johnsen, Åge, Ingun Sletnes & Signy Irene Vabo (red): *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo, Abstrakt forlag
- Vabo, Signy Irene & Ståle Opedal (1997): *Oppfatninger av forholdet mellom staten og kommunene. En dokumentstudie*. Oslo, NIBR notat nr. 112
- Vabo, Signy Irene & Inger Marie Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000*. NIBR, Notat nr. 128
- Vabo, Signy Irene & Inger Marie Stigen (2004): Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske organisasjonsstudier*, 1: 48-88.
- Van Maanen, John & Edgar H. Schein (1979): Toward a Theory of Organizational Socialization. I Barry M. Staw (red): *Research in Organizational Behavior. Vol 1*. Greenwich, JAI Press
- Von Mises, Ludwig (1945): *Bureaucracy*. Glasgow, William Hodges
- de Vries, Michiel S. (2006): Structural Stability Despite Reforms. Structural Assymetries in Dutch Local Policy Networks. *Paper presented at the workshop on "Local Political Leadership in a Changing Context", ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia*

- Warr, Peter & Doris Fay (2001): Short Report: Age and Personal Initiative at Work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. Vol 10:343-353
- Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo, Gyldendal
- Weick, Karl E. (1979): *The Social Psychology of Organizing*. Reading, MA, Addison Wesley
- Williams, Thomas Ryes (1983): *Socialization*. Englewood Cliffs, NJ.:Prentice Hall
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications*. New York, Free Press
- Williamson, Oliver E. (1996): Calculativeness, Trust and Economic Organization. In Oliver E. Williamson (red): *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press
- Willumsen, Elisabeth (2005(red): *Brukernes medvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Oslo, Universitetsforlaget
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books
- Wilson, Woodrow (1884/1992): The Study of Administration. Opprinnelig trykt i Political Science Quarterly, vol 2, june 1887, p. 207. Gjengitt i Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde (1992): *Classics of Public Administration*. (3d edition), Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove
- Wintrobe, Ronald (1997): Modern Bureaucratic theory. In Dennis C. Mueller (ed): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press
- Wistow, Gerald & Marian Barnes (1993): User Involvement in Community Care: Origins, Purposes and Applications. *Public Administration*, vol 71:279-299
- Wolfinger, Raymond E. (1962): A Plea for a Decent Burial. *American Sociological Review*, vol 27:848-854
- Wollebæk, Dag & Per Selle (2002): *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Oslo, Fagbokforlaget
- Yaughn, Elizabeth & Stephen Nowicki, jr. (1999): Close relationships and Complementary Interpersonal Styles Among Men and Women. *The Journal of Social Psychology*, vol 139:473-478
- Yesilkagit, Kutsal (2004): Bureaucratic Autonomy: Organizational Culture and Habitation: Politicians and Independent Administrative Bodies in the Netherlands. *Administration & Society*, vol 36:528-552
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study research. Design and Methods* (2nd ed). Thousand Oaks, Sage
- Zucker, Lynne G. (1986). «Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure», *Research in Organizational Behaviour*. Vol. 8. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Ødegård, Anne-Karin (1996): *Demokrati gjennom lokalavisa. Samhandling og innflytelse i kommunalsaker mellom journalister, kommunal styresmakter og innbyggjarar*. Arbeidsrapport nr. 30, Volda, Høgskolen i Molde/Møreforskning
- Ødegård, Anne-Karin (1997): *Demokratisk dialog gjennom lokalavisa. Ei vurdering av lokalavisa si rolle som formidlingskanal mellom kommune og innbyggjar*. Notat 4/97, Volda, Høgskolen i Molde/Møreforskning
- Øgård, Morten (2000): New Public Management – markedet som redningsplanke. I Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo, Fagbokforlaget
- Øgård, Morten (2001): *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: I felles takt mot New Public Management?* Oslo, University of Oslo, Dr. polit. Dissertation
- Østbye, Helge (2000): *Om eierforhold i norske media*. Universitetet i Bergen, Institutt for medievitenskap

- Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo, Universitetsforlaget
- Østerud, Øyvind (1999): *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo, Maktutredningen, Ad Notam Gyldendal
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Aardal, Bernt & Henry Valen (1995): *Konflikt og opinion*. Oslo, NKS-forlaget
- Aardal, Bernt & Ragnar Waldahl (2004): Political cleavages in a media-driven environment. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol 45:245-271
- Aars, Jacob & Audun Offerdal (1998): Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 21:207-230
- Aars, Jacob (1997): *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken: en sammenligning av Finland og Norge (Recruitment and Personell Turnover in Local Politics: Comparing Norway and Finland)*. Bergen, University of Bergen
- Aars, Jacob (2001): *Rekrutteringsveier i norske kommuner*. Bergen, SEFOS-notat nr. 6-2001

VEDLEGGSOVERSIKT

VEDLEGG 1: KLASSIFISERING AV ULIKE KOMMUNALE OPPGAVER ETTER STATLIG STYRING	279
VEDLEGG 2: SVARPROSENT FOR POLITIKERE FORDELT PÅ KOMMUNE I MÅLINGENE I 2000 OG 2003.....	281
VEDLEGG 3: KONTROLL AV FRAFALL BLANT POLITIKERNE PÅ VARIABLENE POLITISK PARTI OG KJØNN.....	282
VEDLEGG 4: SVARPROSENT FOR ADMINISTRATIVE LEDERE FORDELT PÅ KOMMUNE I MÅLINGENE I 2000 OG 2003	283
VEDLEGG 5: SVARPROSENT FOR ADMINISTRATIVE LEDERE FORDELT PÅ STILLINGSNIVÅ OG KJØNN I MÅLINGENE I 2000 OG 2003.....	284
VEDLEGG 6: SAMMENLIGNING AV ULIKE MÅL PÅ STØRRELSE OG INNTEKTER I DE 30 AGDERKOMMUNENE OG ET UTVALG AV 182 ANDRE NORSKE KOMMUNER.....	285
VEDLEGG 7: SAMMENLIGNING AV NÆRINGSSTRUKTUR I DE 30 AGDERKOMMUNENE (STATISTISK SENTRALBYRÅ) OG ET UTVALG AV 182 ANDRE NORSKE KOMMUNER	286
VEDLEGG 8: SAMMENLIGNING AV KOMMUNESTYRENE'S STØRRELSE I ANTALL REPRESENTANTER OG KVINNEANDEL MÅLT I PROSENT I DE 30 KOMMUNENE SAMMENLIGNET MED TALL FOR 182 ANDRE KOMMUNER OG FOR LANDET I 1999 (STATISTISK SENTRALBYRÅ).....	286
VEDLEGG 9: SAMMENLIGNING AV STRUKTURELLE, POLITISKE FORHOLD (ANTALL PARTIER I KOMMUNESTYRENE, KONSENTRASJON RUNDT STØRSTE PARTI (NORMERT MODALPROSENT), ANTALL PARTIER SOM MÅ TIL FOR Å FÅ SIMPELT FLERTALL, POLITISK STABILITET) I DE 30 KOMMUNENE SAMMENLIGNET MED TALL FOR ET UTVALG PÅ 182 KOMMUNER FRA RESTEN AV NORGE. GJENNOMSNIITT OG STANDARDVARIASJON, MEDIAN, MINIMUM OG MAKSIMUM.	287
VEDLEGG 10: ADMINISTRATIV ORGANISERING I AGDERKOMMUNENE. ANTALL KOMMUNER I 1999 OG 2003 I PARENTES.....	288
VEDLEGG 11: POLITIKERNE'S FORDELING PÅ VARIABLENE ALDER, UTDANNING, ANTALL PERIODER I KOMMUNESTYRET OG ANDEL AV FRIKJØP.	289
VEDLEGG 12: ADMINISTRATIVE LEDERES FORDELING PÅ VARIABLENE ALDER, KJØNN OG STILLINGSNIVÅ, UTDANNINGSNIVÅ OG TIDLIGERE ARBEIDSSTED.	290
VEDLEGG 13: SPØRRESKJEMA TIL POLITIKERNE	291
VEDLEGG 14: SPØRRESKJEMA TIL ADMINISTRATIVE LEDERE.....	299
VEDLEGG 15: KORRELASJONER MELLOM DE ULIKE SPØRSMÅL SOM INNGÅR I SENTRALITETSENDEKSEN FOR POLITIKERE	307
VEDLEGG 16: SVAR PÅ HVA SLAGS HOVEDOPPGAVER POLITIKERE OG ADMINISTRATIVE LEDERE HAR.....	308
VEDLEGG 17: KORRELASJONSANALYSE OG FAKTORANALYSE FOR POLITIKERES ARBEIDSSOMRÅDER.....	309
VEDLEGG 18: KORRELASJONSANALYSE OG FAKTORANALYSE FOR ADMINISTRATIVE LEDERES ARBEIDSSOMRÅDER.....	311
VEDLEGG 19: DESKRIPTIV ANALYSE AV UAVHENGIGE VARIABLER – SOSIAL OG ORGANISATORISK BIOGRAFI.....	313
VEDLEGG 20: DESKRIPTIV ANALYSE AV UAVHENGIGE VARIABLER – INDRE KONTEKST	315
VEDLEGG 21: BIVARIATE KORRELASJONER MELLOM VARIABLER I SPØRRESKJEMAET TIL POLITIKERE OG TIL ADMINISTRATORER, SAMT KORRELASJONER MELLOM VARIABLER I SPØRRESKJEMAET OG KOMMUNESTRUKTURELLE DATA.....	316
VEDLEGG 22: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR DEN AVHENGIGE VARIABLEN "POLITIKERNE'S KONTAKT MED ADMINISTRASJONEN"	326
VEDLEGG 23: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR DEN AVHENGIGE VARIABLEN "ADMINISTRASJONEN'S KONTAKT MED POLITIKERNE"	326
VEDLEGG 24: TEST FOR SIGNIFIKANTE FORSKJELLER MELLOM ENKELTKOMMUNER MED HENSYN PÅ INTERAKSJON	327
VEDLEGG 25: RESULTATER FRA TO REGRESJONSANALYSER (OLS). AVHENGIG VARIABLE: POLITIKERNE'S OPPFATNING AV KLARHET I FORHOLDET POLITIKK-ADMINISTRASJON. METODE = ENTER. USTANDARDISERTE KOEFFISIENTER, MED T-VERDIER I PARENTES. * = SIG LE .05, ** = SIG LE .01. N2000=525; N2003=450. VARIASJONSBREDDE AVHENGIG VARIABLE = 0-8	329
VEDLEGG 26: RESULTATER FRA TO REGRESJONSANALYSER (OLS). AVHENGIG VARIABLE =ADMINISTRASJONEN'S OPPFATNING AV KLARHET I FORHOLDET POLITIKK-	

ADMINISTRASJON. METODE = ENTER. USTANDARDISERTE KOEFFISIENTER, MED T-VERDIER I PARENTES. * = SIG LE .05, ** = SIG LE .05. N2000=304; N2003=324.	
VARIASJONSBREDDE AVHENGIG VARIABEL = 0-16.....	330
VEDLEGG 27: UNIVARIAT STATISTIKK FOR INDEKSEN "UTGIFTSVILLIGHET".	331
VEDLEGG 28: TEST FOR SIGNIFIKANTE FORSKJELLER MELLOM ENKELTKOMMUNER MED HENSYN PÅ UTGIFTSVILLIGHET	332
VEDLEGG 29: GJENNOMSNITTFORSKJELLER I UTGIFTSVILLIGHET MELLOM POLITIKERE OG ADMINISTRATIVE LEDERE I DE 30 KOMMUNENE. T-TEST. * SIG LE .05, ** SIG LE .01	333
VEDLEGG 30: RESULTATER FRA TO REGRESJONSANALYSER (OLS) DER KUN DE KOMMUNER MED STØRST AVVIK MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON ER TRUKKET UT (GRIMSTAD, IVELAND, KRISTIANSAND, KVINESDAL, LINDESNE, MARNADAL, SØGNE OG VENNESLA). AVHENGIG VARIABEL =UTGIFTSVILLIGHET/EKSPANSIVITET. METODE = ENTER. USTANDARDISERTE KOEFFISIENTER, MED T-VERDIER I PARENTES. * = SIG LE .05, ** = SIG LE .05. N2000=265; N2003=249. (M) = MISSINGVERDI ERSTATTET MED GJENNOMSNITT. VARIASJONSBREDDE AVHENGIG VARIABEL = 28-88.....	334
VEDLEGG 31: FORSKJELLER I PRIORITERING MELLOM POLITIKERE (N2000=537/N2003=470) OG ADMINISTRATORER (N2000=314/N2003=336) AV SAKSOMRÅDER I KOMMUNENE 0 = PRIORITERES KRAFTIG NED, 4 = PRIORITERES KRAFTIG OPP.	335
VEDLEGG 32: FAKTORANALYSE AV 21 ENKELTOPPGAVER SOM BLE PRIORITERT. PRINCIPAL COMPONENT, UTTREKK AV FAKTORER MED EIGENVALUE HØYERE ENN 1. VARIMAX ROTERING. N=1657. UTHEVETE TALL ER DE SOM INNGÅR I SAMME SAKSOMRÅDE.	336
VEDLEGG 33: DESKRIPTIV STATISTIKK, SAMT MÅL PÅ INTERN KONSISTENS (CHRONBACH'S ALPHA) FOR HVER AV DE SEKS GRUPPER OPPGAVER. (N=1657). VARIASJONSBREDDE = 0-4	337
VEDLEGG 34: DEN SAMLEDE FORKLARINGSKRAFT I FJORTEN REGRESJONSANALYSER MED OG UTEN INTERAKSJONSLEDD. PRIORITERING AV DE ULIKE OPPGAVEOMRÅDER SOM AVHENGIG VARIABEL.	338
VEDLEGG 35: FJORTEN REGRESJONSANALYSER (OLS) FORETATT KUN BLANT POLITIKERNE. KUN EFFEKTER AV ARBEIDSOMRÅDE TATT MED. (N2000=533/N2003=460) USTANDARDISERTE KOEFFISIENTER. UTHEVETE TALL = SIG LE .05	339
VEDLEGG 36: DE ULIKE PARTIERS GJENNOMSNITTSKORE PÅ PRIORITERING AV ULIKE SAKSFELT I 2000 OG 2003. GJENNOMSNITTSKORE FOR HVERT PARTI. TOTALT GJENNOMSNITT ALLE PARTIER. ABSOLUTT AVVIK (SER BORT FRA FORTEGN). * = SIG LE. 0.5 KNYTTET TIL OM ET PARTIS PRIORITERING ER SIGNIFIKANT FORSKJELLIG FRA ADMINISTRASJONENS. LSD TEST.....	340
VEDLEGG 37: AVVIK (GJENNOMSNITT) MELLOM POLITIKERE OG ADMINISTRATORER I SYN PÅ PRIORITERING AV ULIKE OPPGAVER. FORDELT ETTER KOMMUNE. POSITIVT AVVIK = POLITIKERE MER POSITIVE ENN ADMINISTRATORER. T-TEST * = SIG LE .05, ** = SIG LE .01	341
VEDLEGG 38: FAKTORANALYSE AV 8 ULIKE REFORMER. LAVESTE EIGENVALUE = 0.88. VARIMAX ROTASJON. EKSTRAKSJONSMETODE: PRINCIPAL COMPONENT ANALYSIS. FORKLART VARIANS = 79%. HØYESTE SCORE UTHEVET. MISSINGVERDI BYTTET UT MED GJENNOMSNITTSVERDI FOR HVERT SPØRSMÅL. (N=1657)	342
VEDLEGG 39: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR DE STANDARDISERTE SKALENE "PRIVATISERING" OG "POLITISK FRIKJØP". SAMLEDE TALL FOR 2000 OG 2003. (N=1657)	343
VEDLEGG 40: AVVIK (GJENNOMSNITT) MELLOM POLITIKERE OG ADMINISTRATORER I SYN PÅ ULIKE GRUPPER AV REFORMER. FORDELT ETTER KOMMUNE. POSITIVT AVVIK = POLITIKERE MER POSITIVE ENN ADMINISTRATORER. T-TEST * = SIG LE .05, ** = SIG LE .01	344
VEDLEGG 41: SUM AV SIGNIFIKANTE BIVARIATE AVVIK (GJENNOMSNITT) MELLOM POLITIKERE OG ADMINISTRATORER I EKSPANSIVITET (EN INDIKATOR), PRIORITERING AV ULIKE SAKSFELT (7 INDIKATORER) OG SYN PÅ ULIKE GRUPPER AV REFORMER (4 INDIKATORER). TOTALT ANTALL INDIKATORER = 12. FORDELT ETTER KOMMUNE. POSITIVT AVVIK = POLITIKERE MER POSITIVE ENN ADMINISTRATORER. T-TEST * = SIG LE .05, ** = SIG LE .01	345
VEDLEGG 42: DATAREDUKSJON GJENNOM FAKTORANALYSE.	346
VEDLEGG 43: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR FIRE VARIABLER. (N=312-313). VARIASJONSBREDDE FOR SAMTLIGE = 0-4	347
VEDLEGG 44: DATAREDUKSJON GJENNOM FAKTORANALYSE.	348

VEDLEGG 45: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR TRE INDEKSER. (N=537). VARIASJONSBREDDE 0-4.	349
VEDLEGG 46: TEST FOR SIGNIFIKANTE FORSKJELLER MELLOM ENKELTKOMMUNER MED HENSYN PÅ POLITISK TILLIT.	350
VEDLEGG 47: SAMMENLIGNING AV DE 30 KOMMUNENES GJENNOMSNITTSSCORE PÅ EN "TOTAL TILLITSINDEKS". VARIASJONSBREDDE 0 (MISTILLIT) TIL 1 (FULL TILLIT). RANGERT FRA LAVESTE TIL HØYESTE VERDI ETTER KOMMUNE.	353
VEDLEGG 48: FORSKJELL MELLOM KOMMUNER MED HENSYN TIL POLITIKERNES OPPLEVELSE AV I HVOR STOR GRAD DE PRESSES/HINDRES AV ADMINISTRASJONEN OG GRADEN AV KONFLIKT MED ADMINISTRASJONEN. 0=INTET HINDER/PRESS-INGEN KONFLIKT, 4=MYE HINDER/STORT PRESS-HØY KONFLIKT. TALL SAMLET FOR 2000 OG 2003.	354
VEDLEGG 49: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR VARIABLENE "PRESS/HINDRING FRA ADMINISTRASJONEN" OG "KONFLIKT MED ADMINISTRASJONEN"	356
VEDLEGG 50: DESKRIPTIV STATISTIKK FOR VARIABLENE "PRESS FRA POLITIKERNE" OG "KONFLIKT MED POLITIKERNE" 4=HØY KONFLIKT/MYE PRESS, 0=SAMARBEID/INTET PRESS	356
VEDLEGG 51: FORSKJELL MELLOM KOMMUNER MED HENSYN TIL ADMINISTRASJONENS OPPLEVELSE AV I HVOR STOR GRAD DE PRESSES AV POLITIKERNE OG GRADEN AV KONFLIKT MED POLITIKERNE. 0=INTET PRESS-INGEN KONFLIKT, 4= STORT PRESS-HØY KONFLIKT. TALL SAMLET FOR 2000 OG 2003.	357
VEDLEGG 52: POLITIKERE OG ADMINISTRATORERS OPPLEVELSE AV PRESS OG KONFLIKT MED HVERANDRE.	359
VEDLEGG 53: POLITIKERES OG ADMINISTRATORERS SVAR PÅ SPØRSMÅL OM PRESS FRA ULIKE GRUPPER. GJENNOMSNITT (STANDARD AVVIK). VARIASJONSBREDDE 0-4. T-TEST FOR ENDRING OVER TID. * = SIG LE .05, ** = SIG = LE .01. 0=INTET PRESS, 4= STERKT PRESS	360
VEDLEGG 54: SAMMENLIGNING AV POLITIKERES OG ADMINISTRATORERS SVAR PÅ TO SPØRSMÅL OM STATLIG STYRING	360
VEDLEGG 55: FAKTORANALYSE OG DESKRIPTIV STATISTIKK FOR INDEKSENE "ULIKE AKTØRERS INNFLYTELSE" 4=STOR INNFLYTELSE, 0=INGEN INNFLYTELSE	361
VEDLEGG 56: RANGERINGS AV DE ULIKE AKTØRER/KANALER NÅR DET GJELDER INNFLYTELSE I KOMMUNENE	362
VEDLEGG 57: FAKTORANALYSER AV OPPLEVD INNFLYTELSE SEPARAT FOR POLITIKERE OG ADMINISTRATORER	363

VEDLEGG 1: Klassifisering av ulike kommunale oppgaver etter statlig styring

Styring fra statens side kan ta mange former, men de viktigste formene kan deles inn i fire grupper:

Om oppgaven kommunen utfører er fundert i en lov, enten gjennom et pålegg om at dette er tjenester som skal ytes, eller gjennom rettighetslovgivning der brukerne av tjenesten har rett til spesifikk tjeneste fra kommunen.

Om det er spesifisert i hvilket kvantum eller mengde tjenesten skal ytes i.

Om det er spesifisert noe om hvilken kvalitet tjenesten skal ha.

Om tjenesten er finansiert helt eller delvis av øremerkede tilskudd fra staten.

De viktigste oppgavene tillagt kommunen er følgende:

* Undervisning, det vil si grunnskole, men også - om enn i mindre omfang - spesialundervisning både for voksne og barn.

* Barnehager.

* Sosial tjenester som veiledning, økonomiske ytelser, tilbud for rusmisbrukere, og lignende.

* Helsetjenester knyttet til primærhelsetjeneste.

* Omsorg, først og fremst omsorg for eldre, men også for andre med ulike fysiske og psykiske svekkelse. Dette innebærer både institusjoner og hjemmebaserte tjenester.

* Tekniske tjenester som vei, vann og kloakk, samt brannvesen.

* Miljøvern, først og fremst i form av rådgivning og enkelte miljøprosjekter.

* Næringsvirksomhet, både knyttet til økonomisk stønad og til veiledning.

* Planlegging, både fysisk, økonomisk og sosial

* Økonomi og administrasjon, det vil si interne funksjoner knyttet til kommunen som organisasjon.

Disse ulike oppgavene kan klassifiseres etter i hvor stor grad de er styrt av staten. En slik klassifisering vil alltid være relativt usikker, og det kan være ulike synspunkter på hva som er korrekt klassifisering. Som et utgangspunkt for denne klassifiseringen har jeg benyttet Bukve (1997), Hagen & Sørensen (1997), Hansen (1997), Rønning (2001), Vabo & Opedal (1997) og Vabo (2002). For å holde klassifiseringen enkel evalueres alle oppgavene over i forhold til de fire styringsdimensjonene nevnt tidligere. Hvis en funksjon er sterkt regulert på en dimensjon gis den tallet "1", ellers gis den tallet "0". En svært sentralstyrt oppgave vil altså kunne få en maksimalscore på 4 mens de minst sentralt regulerte funksjonene kan oppnå en score på 0. Resultatene er vist i tabellen under.

Grad av sentral kontroll over ulike kommunale oppgaver. St = sterk sentral kontroll, Sv = svak sentral kontroll

TYPE KONTROLL OPPGAVE	MENGDE ØREMERKEDE TILSKUDD	FUNDERT I LOV	RETNINGS-LINJER FOR KVANTITET	RETNINGS-LINJER FOR KVALITET	TOTALT
UNDER-VISNING	MYE (ST)	JA (ST)	JA (ST)	JA (ST)	4
HELSE	MYE (ST)	JA (ST)	NEI (SV)	JA (ST)	3
PLAN/BUDSJETT	LITE (SV)	JA (ST)	JA/NEI (ST/SV)	JA (ST)	2,5
SOSIAL-TJENESTER	MID (ST/SV)	JA (ST)	JA (ST)	NEI (SV)	2,5
OMSORG	MYE (ST)	JA (ST)	NEI (SV)	LITE SV	2
TEKNISKE TJENESTER	LITE (SV)	JA (ST)	NEI (SV)	NEI (SV)	1
KULTUR-ARBEID	LITE (SV)	NEI (SV)	NEI (SV)	NEI (SV)	0
MILJØVERN	LITE (SV)	NEI (SV)	NEI (SV)	NEI (SV)	0
NÆRINGS-ARBEID	LITE (SV)	NEI (SV)	NEI (SV)	NEI (SV)	0

Dette er en grov klassifisering, men den illustrerer noen viktige forhold, først og fremst at undervisnings og helse er sterkt styrt av staten, med viktige oppgaver som sosialtjenester og omsorg som middels sterkt regulert av staten, og med kultur, miljøvern og næringsarbeid som oppgaver som kommunene står svært fritt i forhold til. Noen oppgaver er også problematiske, spesielt planlegging og budsjettering der man vil finne stor variasjon alt etter hva slags plan man ser på. Innenfor undervisning vil vi også oppleve at barnehager er mindre regulert fra staten enn tradisjonell grunnskole. Noen vil også klart argumentere for at det finnes kvalitetskrav knyttet til sosiale tjenester og omsorg, for eksempel ved at man setter krav til formell kompetanse hos mye av personalet. I den grad landbruksarbeid regnes som næringsarbeid, noe det gjør i mange kommuner der primærnærings er viktigste næringsvei, vil den statlige styringen være sterkere.

VEDLEGG 2: Svarprosent for politikere fordelt på kommune i målingene i 2000 og 2003

Svarprosent for politikerundersøkelsen per kommune

		2000		2003	
KOMMUNE	POP.	SVAR	SVAR-%	SVAR	SVAR-%
Arendal	39	26	67	22	56
Birkenes	27	20	74	19	70
Bygland	15	7	47	6	40
Bykle	13	9	69	7	54
Evje og Hornes	21	15	71	13	62
Froland	21	12	48	14	56
Gjerstad	21	15	71	13	62
Grimstad	45	25	56	23	51
Iveland	17	14	82	10	59
Lillesand	29	17	59	18	62
Risør	31	19	61	17	55
Tvedestrand	29	25	86	20	69
Valle	21	15	71	13	62
Vegårshei	21	16	76	15	71
Åmli	21	16	76	14	67
Audnedal	17	17	100	10	59
Farsund	29	22	76	22	76
Flekkefjord	35	26	74	18	51
Hægebostad	21	9	43	8	38
Kristiansand	53	37	70	34	64
Kvinesdal	35	24	69	17	49
Lindesnes	25	12	48	14	56
Lyngdal	29	15	52	13	45
Mandal	45	29	64	20	44
Marnadal	21	15	71	16	76
Sirdal	20	9	47	9	47
Songdalen	25	19	76	16	64
Søgne	25	17	68	16	64
Vennesla	35	24	69	21	60
Åseral	17	14	82	12	71
totalt	803	540	67	470	59

VEDLEGG 3: Kontroll av frafall blant politikerne på variablene politisk parti og kjønn

Tabell a: Svarprosent for politikerundersøkelsen fordelt på politisk parti.

PARTI	% I POPULASJON 1999	% I UTVALG 2000	% I UTVALG 2003
AP	24 (189)	24 (129)	25 (115)
H	18 (147)	19 (101)	19 (90)
FRP	11 (84)	10 (51)	6 (27)
KrF	21 (169)	21 (109)	22 (101)
SP	13 (104)	14 (72)	13 (63)
V	6 (48)	6 (32)	6 (26)
SV	3 (26)	3 (13)	3 (13)
ANDRE	5 (36)	4 (23)	7 (32)
Totalt	100 (803)	100 (530)	101 (470)

Tabell b: Kvinneandelen i kommunestyrene i de 30 kommunene, samt i utvalget 2000 og 2003. Prosent.

Kvinneandel populasjon	Kvinneandel i utvalg 2000	Kvinneandel i utvalg 2003
29,5	28	31

VEDLEGG 4: Svarprosent for administrative ledere fordelt på kommune i målingene i 2000 og 2003

Svarprosent for administratorundersøkelsen per kommune. Antall enheter. Svarprosent per kommune.

KOMMUNE	2000			2003		
	POP. 2000	SVAR	SVAR-%	POP. 2003	SVAR	SVAR-%
Arendal*	24	8	33	18	10	56
Birkenes	15	10	67	14	10	71
Bygland	13	5	39	23	10	44
Bykle	5	5	100	17	6	35
Evje og Hornes	16	8	50	14	8	57
Froland	16	8	50	14	9	64
Gjerstad	14	13	93	15	8	53
Grimstad	21	16	76	20	15	75
Iveland	12	7	58	12	7	58
Lillesand**	24	8	33	25	15	60
Risør	19	12	63	17	10	59
Tvedestrand	24	10	42	22	14	64
Valle	19	9	53	16	12	75
Vegårshei	12	7	58	12	8	67
Åmli	13	11	85	13	10	78
Audnedal	14	8	57	11	8	73
Farsund	23	12	57	17	11	65
Flekkefjord	19	10	53	21	19	91
Hægebostad	12	7	58	10	6	60
Kristiansand	31	24	77	27	21	78
Kvinesdal	24	15	63	20	17	85
Lindesnes	13	8	62	13	9	69
Lyngdal	13	5	39	13	6	46
Mandal***	22	15	68	25	16	64
Marnadal	12	10	83	12	10	83
Sirdal	19	15	79	17	12	71
Songdalen	19	12	63	20	15	75
Søgne	15	9	60	16	15	94
Vennesla	23	15	65	12	8	67
Åseral	13	10	77	12	10	83
totalt	465	313	67	498	335	67

* Arendal gjennomførte i 1999 en omfattende omorganisering fra en tradisjonell sektororganisering til en organisering etter resultatenhetsprinsippet. Mye uklarhet rundt stillingene har nok vært viktig medvirkende årsak til den lave svarprosenten.

** Lillesand omorganiserte til funksjonelt prinsipp i 1998, og flere som fikk spørreskjema meddelte at de ikke følte seg som en del av den administrative ledelsen.

*** Mandal gikk over til en resultatenhetsmodell fra og med 2003, noe som resulterte i flere ledere på laveste nivå (resultatenheter) og færre på midlere nivå.

VEDLEGG 5: Svarprosent for administrative ledere fordelt på stillingsnivå og kjønn i målingene i 2000 og 2003

Tabell a: Svar per stillingsnivå i utvalget i 2000 og 2003 kontrollert mot populasjonen. Prosent.

	2000		2003	
	Populasjon	Utvalg (svar-%)	Populasjon	Utvalg (svar-%)
Adm. Sjef.	30	29 (97)	30	28 (93)
Etatssjef eller lignende	134	104 (78)	137	121 (88)
Andre	301	180 (60)	331	186 (56)
Totalt	465	313 (67)	498	335 (67)

Tabell b: Kjønnssfordeling i utvalgene 2000 og 2003 kontrollert mot populasjonen

	2000		2003	
	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg
Andel kvinner (%)	27%	25%	28%	29%
Totalt antall enheter	465	313	498	335

VEDLEGG 6: Sammenligning av ulike mål på størrelse og inntekter i de 30 agderkommunene og et utvalg av 182 andre norske kommuner

	Aust og Vest-Agder (N=30)	”Landet” (N=182)	T-verdi forskjell mellom Agder og ”landet”
FOLKETALL:			
Gjennomsnitt	8521	8830	0,11
Standardavvik	14044	16119	
Median	4434	4319	
Minimum	864	246	
Maksimum	71498	147187	
AREAL:			
Gjennomsnitt	550	716	1,28
Standardavvik	419	696	
Median	371	515	
Minimum	148	6	
Maksimum	1547	4464	
INNBYGGERE PER KVADRATKM.:			
Gjennomsnitt	29,8	41,6	0,47
Standardavvik	52,5	134,9	
Median	7,4	8,5	
Minimum	0,6	0,6	
Maksimum	259,0	1543,1	
INNTÉKT PER CAPITA			
Gjennomsnitt	38967	36377	1,09
Standardavvik	21014	9885	
Median	30000	34000	
Minimum	24000	24000	
Maksimum	120000	92000	

Fire kommuner med kraftinntekter er med å trekke gjennomsnittet kraftig opp. De har alle en gjennomsnittsinntekt per capita på mer enn 62000. Når disse kommunene trekkes ut synker gjennomsnittet for Agderfylkene til 30615 med et standardavvik på 5322, samt at variasjonen reduseres til mellom 24000 og 42000.

VEDLEGG 7: Sammenligning av næringsstruktur i de 30 agderkommunene (statistisk sentralbyrå) og et utvalg av 182 andre norske kommuner

	Vest-Agder (N=15)	Aust-Agder (N=15)	Landet (N=182)
Primærnæring	13 (2)	40 (6)	46 (84)
Industri	40 (6)	13 (2)	15 (28)
Service	40 (6)	33 (5)	28 (51)
Primær og industri	0	7 (1)	4 (7)
Service og industri	7 (1)	7 (1)	6 (10)
Annet	0	0	2 (3)

VEDLEGG 8: Sammenligning av kommunestyrenes størrelse i antall representanter og kvinneandel målt i prosent i de 30 kommunene sammenlignet med tall for 182 andre kommuner og for landet i 1999

Kilde: statistisk sentralbyrå

	Aust og Vest-Agder (N=30)	Utvalg på 182 kommuner	Landet (N=434)
KOMMUNESTYRETS STØRRELSE:			
Gjennomsnitt	27,2	27,8	28,2
Standardavvik	9,4	11,9	
Median	25	25	
Minimum	13	7	
Maksimum	53	85	
PROSENTANDEL KVINNER:			
Gjennomsnitt	29,7	32,7	34,1
Standardavvik	9,6	7,9	
Median	29,5	32,0	
Minimum	10	8	
Maksimum	59	56	

VEDLEGG 9: Sammenligning av strukturelle, politiske forhold (antall partier i kommunestyrene, konsentrasjon rundt største parti (normert modalprosent), antall partier som må til for å få simpelt flertall, politisk stabilitet) i de 30 kommunene sammenlignet med tall for et utvalg på 182 kommuner fra resten av Norge.

	Aust og Vest-Agder (N=30)	Utvalg på 182 kommuner
ANTALL PARTIER:		
Gjennomsnitt	6,1	6,0
Standardavvik	0,9	1,7
Median	6	6
Minimum	4	2
Maksimum	8	11
NORMERT MODALPROSENT STØRSTE PARTI:		
Gjennomsnitt	18,7	24,3
Standardavvik	7,1	10,3
Median	17	23
Minimum	8	5
Maksimum	37	62
ANTALL PARTIER FOR Å FÅ SIMPELT FLERTALL:		
Gjennomsnitt	2,3	2,2
Standardavvik	0,5	0,6
Median	2	2
Minimum	2	2
Maksimum	3	4

Prosentandel kommuner fordelt på ulike typer endringer i ordførers og varaordførers partitilhørighet i de 30 Agder-kommunene og i landet. Antall kommuner i parentes.

	Aust og Vest-Agder (N=30)	Landet (N=182)
Nye partier i begge verv (1)	27 (8)	35 (64)
Nytt parti som ordfører, samme for vara (2)	10 (3)	7 (13)
Nytt parti for vara, samme for ordfører (3)	30 (9)	21 (38)
Samme parti for begge (4)	33 (10)	37 (67)

VEDLEGG 10: Administrativ organisering i Agderkommunene. Antall kommuner i 1999 og 2003 i parentes

Organiseringsprinsipp	1999	2003
Sektorprinsipp	Bygland, Bykle, Evje og Hornes, Froland, Gjerstad, Grimstad, Iveland, Risør, Valle, Vegårshei, Åmli, Audnedal, Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Mandal, Marnadal, Sirdal, Songdalen, Søgne, Åseral (Totalt 25)	Bygland, Bykle, Evje og Hornes, Froland, Gjerstad, Grimstad, Iveland, Risør, Valle, Åmli, Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Lindesnes, Lyngdal, Marnadal, Sirdal, Sogndølen, Åseral (Totalt 20)
Resultatenhetsprinsipp	Arendal (Totalt 1)	Arendal, Lillesand, Vegårshei, Mandal, Søgne (Totalt 5)
Funksjonsprinsipp	Tvedestrand, Vennesla (Totalt 2)	Tvedestrand, Vennesla (Totalt 2)
Sammensatt modell	Birkenes, Lillesand (Totalt 2)	Birkenes, Kvinesdal (Totalt 2)
Etatsmodell		Audnedal (Totalt 1)

Går vi nærmere inn på de tretti kommunene, kan det virke som om klassifiseringene skjuler større forskjeller enn det som kommer fram. Den tradisjonelle sektormodellen har ofte bestått av fire organisatoriske enheter (helse- og sosial, skole, teknisk, kultur) samt ofte en plan- og næringsetat. Hvis vi bare ser på de 20 kommunene som i Kommunenøkkel 2004-2005 er klassifisert som sektormodell er det bare 10 (Bygland, Gjerstad, Grimstad, Risør, Valle, Flekkefjord, Kristiansand, Lyngdal, Marnadal, Sirdal) som ligger tett opp til den "rene" modellen. Det vanligste er at kultur og skole er samlet i samme sektor, ofte under navnet "oppvekstsektor" eller lignende, noe vi finner i 8 andre kommunene. To av kommunene har også splittet opp helse og omsorg i to etater. Bykle er også klassifisert som sektorprinsipp, men ligner mer på en funksjonsmodell med sine to "sektorer" (plan- og utvikling, samt drift og tjenesteyting). Tvedestrand, som kaller seg funksjonsmodell ligner også sterkt på en ganske tradisjonell sektormodell med sine enheter for helse- og omsorg og kultur og miljø, sammen med "riktigere" enheter som "drift" og "utvikling".

VEDLEGG 11: Politikernes fordeling på variablene alder, utdanning, antall perioder i kommunestyret og andel av frikjøp.

Tabell a: Aldersfordelingen i utvalget de to årene. Median, gjennomsnitt og standardavvik.

År	Median	Gjennomsnitt	Standardavvik
2000	47	47	10,5
2003	51	51	10,4

Tabell b: Fordeling på ulike utdanningsnivåer 2000 og 2003. Prosent.

	2000	2003
Mindre enn 7 årig grunnskole	0	1
Grunnskole 7-10 år, framhaldsskole, folkehøyskole	8	7
Realskole, middelskole, yrkesskole, 1-2 år videreg. skole	32	31
Artium, økonomisk gymnas, allmennfaglig retning VGS	14	12
Høyskole/universitet mindre enn 4 år	23	23
Høyskole/universitet 4 år eller mer	24	27
Totalt (N)	101 (535)	100 (463)

Tabell c: Politikernes andel perioder i kommunestyret i 2000 og 2003. Prosent.

	2000	2003
1. periode	44	38
2 perioder	33	31
3 perioder	11	12
Mer enn tre perioder	12	19
Totalt	100 (536)	100 (469)

Tabell d: Grad av frikjøp til å drive politisk virksomhet 2000 og 2003. Prosent (N) samt deskriptiv statistikk

Prosent frikjøp	Andel i % 2000 (N=522)	Andel i % 2003 (N=467)
0%	87	86
1-25%	8	6
26-50%	2	3
51-75%	1	2
76-99%	1	1
100%	1	3
Median	0	0
Gjennomsnitt	4,5	6,5
Standardavvik	16,4	20,6

VEDLEGG 12: Administrative lederes fordeling på variablene alder, kjønn og stillingsnivå, utdanningsnivå og tidligere arbeidssted.

Tabell a: Aldersfordelingen i utvalget av administrative ledere de to årene. Median, gjennomsnitt og standardavvik.

År	Median	Gjennomsnitt	Standardavvik
2000 (N=313)	48	47	9,0
2003 (N=336)	49	49	11,0

Tabell b: Kjønnsfordeling for begge målinger fordelt på stillingsnivå. Prosent. Horisontal prosenttering.

STILLINGSNIVÅ	KVINNER	MENN
Fagleder	35	65
Personal/org ledere	37	63
Økonomi/planleder	34	66
Etatssjef	21	79
Kontorsjef/adm.dir	25	75
Rådmann/assisterende	4	96
Totalt	27 (n=173)	73 (472)

Tabell c: Fordeling på ulike utdanningsnivåer 2000 og 2003. Prosent.

	2000	2003
Mindre enn 7 årig grunnskole	0	2
Grunnskole 7-10 år, framhaldsskole, folkehøyskole	1	1
Realskole, middelskole, yrkesskole, 1-2 år videreg. skole	5	2
Artium, økonomisk gymnas, allmennfaglig retning VGS	1	2
Høyskole/universitet mindre enn 4 år	35	36
Høyskole/universitet 4 år eller mer	59	58
Totalt	101 (N=314)	101 (N=334)

Tabell d: Tidligere arbeidssted. Prosent.

	2000	2003
Kom direkte fra utdanning	5	7
I en privat bedrift	15	18
Fra et departement/direktorat	3	1
Regional/lokal statlig etat	13	15
Kommune/fylkeskommune	64	59
Totalt	100 (N=312)	100 (N=331)



HØGSKOLEN I AGDER
Avdeling for økonomi og
samfunnsfag

SPØRRESKJEMA TIL KOMMUNEPOLITIKERE I AUST- OG VEST-AGDER

Høgskolen i Agder (HIA) har i tre år hatt ansvaret for en del av det regjeringsoppnevnte forskningsprosjektet som heter "Makt- og demokratiutredningen". Forskningen ved HIA ledes av undertegnede. En rapport er publisert som en følge av prosjektet, og sammendrag kan leses på <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner>, mens ytterligere to rapporter er under trykking.

For tre år siden svarte mange av dere på et spørreskjema som har dannet grunnlaget for denne forskningen. Med dette spørreskjemaet ønsker vi å følge opp resultatene, med et spesielt blikk på å se hvorvidt forholdet mellom politikk og administrasjon endrer seg fra tidlig i valgperioden til slutten av perioden. Dette spørreskjemaet er noe mindre omfattende enn det forrige fordi ikke alle problemstillinger er relevante å følge over tid.

Dette skjemaet sendes til kommunestyrepolitikere i samtlige kommuner i begge Agder-fylkene, totalt sett ca. 800 personer. Alle skjemaene vil bli behandlet strengt konfidensielt. Øverst på høyre side på spørreskjemaets første side er det et nummer som gjør at vi kan identifisere den som har svart. Dette gjør vi kun for å koble det du har svart med noen opplysninger om kommunen du er politiker i (folketall i kommunen, næringsgrunnlag, o.l.).

Svarene vil bli lagt inn på data, og dernest vil alle spørreskjema bli ødelagt. Det vil ikke bli lagt inn opplysninger på data som kan kobles til ditt navn. Når spørreskjemaene er ødelagt vil det være umulig å koble ditt navn til det du svarer på dette skjemaet. HIA og prosjektet garanterer din anonymitet.

Vedlagt vil du finne en frankert svarkonvolutt. Når du har fylt ut skjemaet legger du det i konvolutten. Du trenger ikke sette frimerke på svarkonvolutten. Det hadde vært fint hvis du hadde returnert spørreskjemaet innen 30.mai 2003.

Håper du tar deg tid til å fylle ut og returnere skjemaet. Jo flere som svarer desto bedre vil undersøkelsen bli, og jo mer interessant informasjon får vi om kommunene i Norge. Har du noen spørsmål kan du ta kontakt med meg på telefon 38 14 15 28, eller via e-post (dag.i.jacobsen@hia.no).

Med vennlig hilsen, og takk for hjelpen,

Dag Ingvar Jacobsen
1. Amanuensis
Institutt for Samfunnsvitenskap
Høgskolen i Agder

1) Er du?

Ordfører/varaordfører ☐

Leder av hovedutvalg/komite ☐

Medlem i Formannskap/utvalg med tilsvarende myndighet ☐

2) Hva er de viktigste saksfelt "ditt" hovedutvalg/komite har ansvar for (du kan sette flere kryss).

Sitter ikke i noe hovedutvalg/komite ☐

Hovedutvalget/komiteen har ikke faste oppgaver ☐

Økonomi (plan, budsjett og regnskap) ☐

Personalsaker/organisasjonssaker ☐

Helsesaker ☐

Sosialsaker ☐

Skole og undervisning ☐

Barnehager ☐

Næringssaker ☐

Landbrukssaker ☐

Tekniske saker/eiendom- og utbyggingssaker/plansaker ☐

Kultursaker ☐

3) Hvor mange perioder har du sitter som politiker i kommunestyret?

Dette er første periode ☐

To perioder ☐

Tre perioder ☐

Mer enn tre perioder ☐

4) Hvilket politisk parti representerer du?

5) Hvor mange år har du vært medlem av det politiske partiet du nå representerer (sett antall år på linjen)

6) Ved sist valg, sto du på kumulert plass på valglisten?

Ja ☐ Nei ☐

7) Er du "frikjøpt" for å drive med politikk? Hvis du ikke er det setter du en ring rundt 0% på linjen under. Hvis du er frikjøpt setter du en ring rundt den prosentandelen de er frikjøpt til.

0% ---- 10% ---- 20% ---- 30% ---- 40% ---- 50% ---- 60% ---- 70% ---- 80% ---- 90% ---- 100%

8) Hva er din hovedbeskjeftigelse utenfor politikken?

Ansatt i privat bedrift/selvstendig næringsdrivende	<input type="checkbox"/>	
Ansatt i kommunen		<input type="checkbox"/>
Ansatt i en annen kommune/fylkeskommune/statlig virksomhet	<input type="checkbox"/>	
Hjemmeværende/student/arbeidsledig/ikke i arbeid	<input type="checkbox"/>	
Har politikk som hovedbeskjeftigelse	<input type="checkbox"/>	

9) Under er det satt opp en liste med saker som er et ansvar for alle norske kommuner. I den perioden som kommer, hvilke saksområder mener du bør politikkerne bør prioritere opp i din kommune, og hvilke bør de prioritere ned?

	Bør prioriteres kraftig opp	Bør prioriteres noe opp	Bør prioriteres som i dag	Bør prioriteres noe ned	Bør prioriteres kraftig ned
Årsplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langtidsplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budsjett og regnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalpolitikk <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljøvern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Byggesaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helse/sosial-saker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Bør prioriteres kraftig opp	Bør prioriteres noe opp	Bør prioriteres som i dag	Bør prioriteres noe ned	Bør prioriteres kraftig ned
Alders- og sykehjem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eldreleiligheter <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hjemmesykepleie og hjemmehjelp <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tiltak for psykisk utviklingshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolefritidsordning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barne/ungdomsskole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Idrettsanlegg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grendehus/ungdomshus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bygging/vedlikehold av kommunal vei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vanntilførsel/ kloakk/renovasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringssaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landbrukssaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10) Under er det satt opp noen påstander knyttet til sentrale reformer som for tiden diskuteres i norske kommuner. Er du enig eller uenig i de følgende påstandene?

	Helt enig	Enig	Verken - eller	Uenig	Helt uenig
Vi må jobbe mer med målstyring og resultatmåling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi må sette flere kommunale tjenester ut på anbud til private	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi må konkurranse- utsette flere av våre kommunale tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi må få til flere ordninger med brukermedvirkning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi må innføre flere ordninger med fritt brukervalg (f. eks. fritt skolevalg)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11) Under har vi satt opp noen påstander som tar opp sentrale stridsspørsmål i dagens norske politikk. Vi vil gjerne at du for hver påstand sier deg enig eller uenig.

	Helt enig	I hovedsak enig	Både-og I hovedsak uenig	Helt uenig
Vi bør ha mye større innslag av resultatlønn i den kommunale administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den statlige lovreguleringen av norske kommuner er alt for sterk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Norske kommuner gis alt for lite økonomisk handlefrihet fra staten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det bør bli betraktelig færre kommuner i Norge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Det bør bli bedre økonomisk godtgjørelse for kommunepolitikere ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Flere kommune-politikere bør "frikjøpes" slik at de får mer tid til å drive med politikk ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

12) Og vi ønsker dine synspunkter på noen viktige prinsipielle spørsmål knyttet til dagens politiske situasjon i din kommune.

	Helt enig	Enig	Verken - eller	Uenig	Helt uenig
Det er liten eller ingen reell konflikt mellom de politiske partiene i kommunen i dag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er viktigere at de politiske partiene samarbeider enn at de diskuterer hva de er uenige om	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi politikere bør være mer interessert i å komme fram til praktiske løsninger enn å diskutere ideologi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagens lokaldemokrati fungerer dårlig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13) Hvor ofte har du de siste to månedene personlig diskutert saker som skulle opp til politisk behandling i kommunestyret eller et annet politisk organ med de følgende?

	Diskutert mer enn 10 ganger siste to måneder	Diskutert 5 til 10 ganger siste to måneder	Diskutert 3 til 5 ganger siste to måneder	Diskutert 1 til 3 ganger siste to måneder	Har ikke diskutert noen ganger siste to måneder
Administrasjonssjef/Rådmann	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etatsleder/Kommunalsjef <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ledelse i eget parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre representanter i eget parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Representanter i et annet politisk parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) Hvis du helt generelt skulle beskrive din opplevelse av arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon, vil du si at det er:

Helt klart på alle saksområder	<input type="checkbox"/>	
Klart på de aller fleste saksområder		<input type="checkbox"/>
Klart på noen, men uklart på andre saksområder	<input type="checkbox"/>	
Uklart på de aller fleste saksområder		<input type="checkbox"/>
Uklart på alle saksområder		<input type="checkbox"/>

15) Hvis du skulle beskrive din opplevelse av forholdet til de følgende sentrale politisk organer på en skala som går fra konflikt til samarbeid, vil du si at det er:

	I hovedsak preget av konflikt	Ganske mye preget konflikt	Like mye konflikt som samarbeid	Stort sett preget av samarbeid	I hovedsak preget av samarbeid
Administrasjonssjef/Rådmann	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Etatsledere/kommunalsjefer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16) Mange ganger er det som politiker vanskelig å få igjennom de saker en ønsker. Hvor ofte vil du si at de følgende instanser hindrer deg i å få gjennomført de politiske vedtak du ønsker?

	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri
Politikere i eget parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiske "motstandere"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlige myndigheter (fylkesmannen, departement og andre)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale media (spesielt aviser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17) Sentralt i all politikk står evnen til å sette en sak på dagsorden, sørge for at saken blir tatt opp til politisk debatt. Hvor viktige vil du si de følgende instanser er når det gjelder å sette dagsorden i din kommune?

	Svært viktig	Viktig	Middels viktig	Lite viktig	Uten betydning
Kommunepolitikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Administrasjonen i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlige myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale media (spesielt aviser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18) Mange grupper ønsker å påvirke dere politikere. Føler du noen gang til at de følgende instanser “presser” deg til å fatte vedtak du egentlig ikke ønsker.

	Ja, svært ofte	Ja, ganske ofte	Av og til	Nei, sjelden	Nei, aldri
Kommunepolitikere i andre partier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunepolitikere i eget parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrasjonen i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlige myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale media (spesielt aviser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19) Helt generelt, hvor stor innflytelse synes du at følgende instanser har på den måten kommunen utvikler seg.

	Svært stor	Stor	Middels	Liten	Ingen
Kommunepolitikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrasjonen i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlige myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Media (spesielt aviser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Internasjonale
organer, spesielt
EU/EØS

☐☐☐☐☐

Helt til slutt noen bakgrunnsopplysninger om deg selv.

20) Kjønn: Mann ☐ Kvinne ☐

21) Alder: _____ antall år

22) Hvilken utdanning er den høyeste du har fullført? (sett bare ett kryss)

Mindre enn 7-årig grunnskole ☐

Grunnskole 7 - 10 år, framhaldsskole,
folkehøgskole ☐

Realskole, middelskole, yrkeskole,
1-2 årig videregående skole ☐

Artium, økonomisk gymnas, allmenfaglig
retning i videregående skole ☐

Høgskole/universitet mindre enn 4 år ☐

Høgskole/universitet, 4 år eller mer ☐

23) Er du oppvokst i den kommunen du er politiker i idag?:

Ja ☐ Nei ☐

TUSEN TAKK FOR HJELPEN!

VEDLEGG 14: Spørreskjema til administrative ledere



HØGSKOLEN I AGDER
Avdeling for økonomi og
samfunnsfag

SPØRRESKJEMA TIL KOMMUNALE LEDERE I AUST- OG VEST-AGDER

Høgskolen i Agder (HIA) har i tre år hatt ansvaret for en del av det regjeringsoppnevnte forskningsprosjektet som heter "Makt- og demokratiutredningen". Forskningen ved HIA ledes av undertegnede. En rapport er publisert som en følge av prosjektet, og sammendrag kan leses på <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner>, mens ytterligere to rapporter er under trykking.

For tre år siden svarte mange av dere på et spørreskjema som har dannet grunnlaget for denne forskningen. Med dette spørreskjemaet ønsker vi å følge opp resultatene, med et spesielt blikk på å se hvorvidt forholdet mellom politikk og administrasjon endrer seg fra tidlig i valgperioden til mot slutten av perioden. Selv om du ikke var blant dem som mottok skjemaet for tre år siden, ønsker vi sterkt å få ditt svar denne gangen.

Dette skjemaet sendes til ledere i samtlige kommuner i begge Agder-fylkene, totalt sett ca. 500 personer. Alle skjemaene vil bli behandlet strengt konfidensielt. Øverst på høyre side på spørreskjemaets første side er det et nummer som gjør at vi kan identifisere den som har svart. Dette gjør vi kun for å koble det du har svart med noen opplysninger om kommunen du arbeider i (folketall i kommunen, næringsgrunnlag, o.l.).

Svarene vil bli lagt inn på data, og dernest vil alle spørreskjema bli ødelagt. Det vil ikke bli lagt inn opplysninger på data som kan kobles til ditt navn. Når spørreskjemaene er ødelagt vil det være umulig å koble ditt navn til det du svarer på dette skjemaet. HIA og prosjektet garanterer din anonymitet.

Vedlagt vil du finne en frankert svarkonvolutt. Når du har fylt ut skjemaet legger du det i konvolutten. Du trenger ikke sette frimerke på svarkonvolutten. Det hadde vært fint hvis du hadde returnert spørreskjemaet innen 30.mai 2003.

Håper du tar deg tid til å fylle ut og returnere skjemaet. Jo flere som svarer desto bedre vil undersøkelsen bli, og jo mer interessant informasjon får vi om kommunene i Norge. Har du noen spørsmål kan du ta kontakt med meg på telefon 38 14 15 28, eller via e-post (dag.i.jacobsen@hia.no).

Med vennlig hilsen, og takk for hjelpen,

Dag Ingvar Jacobsen
1. Amanuensis
Institutt for Samfunnsvitenskap
Høgskolen i Agder

1) Hva slags stilling har du?

- Administrasjonssjef/Assisterende ☐
- Kontorsjef/administrasjonsdirektør ☐
- Økonomi/plan-sjef/konsulent ☐
- Personal-/organisasjon-/informasjons-/EDB-sjef/konsulent ☐
- Etatssjef/kommunalsjef/direktør ☐
- Fagleder/sonelider/institusjonsleder i en etat ☐

2) Hvor lenge har du hatt den stillingen du nå innehar: _____ antall år

3) Hvor lenge har du jobbet i den kommunen du nå arbeider i _____ antall år

4) Hvor hadde du din foregående stilling:

- I en kommune/fylkeskommune ☐
- Statlig etat på regionalt/lokalt nivå ☐
- Departement/direktorat ☐
- I en privat bedrift ☐
- Kom direkte fra utdanning ☐

5) Har du tidligere i din karriere jobbet mer enn tre – 3 - år sammenhengende i en privat bedrift?

Ja ☐ Nei ☐

6) Hva er de viktigste saksfelt du har ansvar for (du kan sette flere kryss).

- Økonomi (plan, budsjett og regnskap) ☐
- Personalsaker/organisasjonssaker/informasjon ☐
- Innkjøp/IT ☐
- Helse- og sosialsaker ☐
- Barnehager, skole og undervisning ☐
- Næringssaker/landbrukssaker ☐
- Tekniske saker/eiendom- og utbyggingssaker/miljøsaker ☐
- Kultursaker ☐
- Annet (spesifiser _____) ☐

7) Under er det satt opp en liste med saker som er et ansvar for alle norske kommuner. I den perioden som kommer, hvilke saksområder mener du bør politikerne bør prioritere opp i din kommune, og hvilke bør de prioritere ned?

	Bør prioriteres kraftig opp	Bør prioriteres noe opp	Bør prioriteres som i dag	Bør prioriteres noe ned	Bør prioriteres kraftig ned	
Årsplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langtidsplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budsjett og regnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalpolitikk <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Miljøvern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Byggesaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helse/sosial-saker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alders- og sykehjem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eldreleiligheter <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Hjemmesykepleie og hjemmehjelp <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Tiltak for psykisk utviklingshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolefritidsordning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barne/ungdomsskole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Idrettsanlegg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grendehus/ungdomshus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bygging/vedlikehold av kommunal vei <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Vanntilførsel/kloakk/renovasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringssaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landbrukssaker <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Kulturarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8) Under er det satt opp noen påstander knyttet til sentrale reformer som for tiden diskuteres i norske kommuner. Er du enig eller uenig i de følgende påstandene?

	Helt enig	Enig	Verken - eller	Uenig	Helt uenig
Vi må jobbe mer med målstyring og resultatmåling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi må sette flere					

kommunale tjenester ut på anbud til private	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Vi må konkurranse- utsette flere av våre kommunale tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Vi må få til flere ordninger med brukermedvirkning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Vi må innføre flere ordninger med fritt brukervalg (f. eks. fritt skolevalg)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

9) Og vi ønsker dine synspunkter på noen viktige prinsipielle spørsmål knyttet til dagens politiske situasjon i din kommune.

	Helt enig	Enig	Verken - eller	Uenig	Helt uenig
Det er liten eller ingen reell konflikt mellom de politiske partiene i kommunen i dag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er viktigere at de politiske partiene samarbeider enn at de diskuterer hva de er uenige om	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikerne bør være mer interessert i å komme fram til praktiske løsninger enn å diskutere ideologi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dagens lokaldemokrati fungerer dårlig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10) Hvor ofte har du de siste to månedene personlig diskutert saker som skulle opp til politisk behandling med de følgende?

	Diskutert mer enn 10 ganger siste to måneder	Diskutert 5 til 10 ganger siste to måneder	Diskutert 3 til 5 ganger siste to måneder	Diskutert 1 til 3 ganger siste to måneder	Har ikke diskutert noen ganger siste to måneder
Ordfører/varaordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikere i formannskapet (eller tilsvarende)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Politikere i det utvalget jeg rapporterer til	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikere i andre utvalg i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11) Hvis du helt generelt skulle beskrive din opplevelse av arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon, vil du si at det er:

Helt klart på alle saksområder	<input type="checkbox"/>
Klart på de aller fleste saksområder	<input type="checkbox"/>
Klart på noen, men uklart på andre saksområder	<input type="checkbox"/>
Uklart på de aller fleste saksområder	<input type="checkbox"/>
Uklart på alle saksområder	<input type="checkbox"/>

12) Hvis du skulle beskrive din opplevelse av forholdet til de følgende sentrale politisk organer på en skala som går fra konflikt til samarbeid, vil du si at det er:

	I hovedsak preget av konflikt	Ganske mye preget konflikt	Like mye konflikt som samarbeid	Stort sett preget av samarbeid	I hovedsak preget av samarbeid
Ordfører/varaordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikere i Formann- skapet (eller tilsvarende)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikere i det utvalget jeg rapporterer til	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikere i andre utvalg i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13) Mange grupper ønsker å påvirke de saksforberedelser kommune-administrasjonen utarbeider. Føler du noen gang til at de følgende instanser "presser" deg til å utforme forberedelsen på en måte du egentlig ikke ønsker.

	Ja, svært ofte	Ja, ganske ofte	Av og til	Nei, sjelden	Nei, aldri
Ordfører/varaordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Politikere i Formannskapet (eller tilsvarende)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politikere i det utvalget jeg rapporterer til	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre politikere i kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fylkesmannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale media (spesielt aviser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regjering/departementene/direktoratene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) Vi er også interessert i dine synspunkter på politikerne i din kommune. Vil du si deg enig eller uenig i de følgende påstandene?

	Helt enig	I hovedsak enig	Både-og I hovedsak uenig	Helt uenig
Det er omtrent umulig å få kommunepolitikere til å ta en beslutning som er upopulær	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunepolitikere er mer interessert i å bli gjenvalgt enn å fatte gode beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunepolitikere kjemper mest for snevre særinteresser og ikke for det som er til beste for kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Helt enig	I hovedsak enig	Både-og I hovedsak uenig	Helt uenig
Alt for mange politiske beslutninger er uklare og dårlige kompromisser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er svært vanskelig å få politikerne til å gi klare signaler til administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunepolitikere har ofte for lite kunnskap om det de skal fatte vedtak om	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15) Under har vi satt opp noen påstander som tar opp sentrale stridsspørsmål i dagens norske politikk. Hvor enig eller uenig er du i påstandene?

	Helt enig	I hovedsak enig	Både-og I hovedsak uenig	Helt uenig
Vi bør ha mye større innslag av resultatlønn i den kommunale administrasjonen <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den statlige lovreguleringen av norske kommuner er alt for sterk <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Norske kommuner gis alt for lite økonomisk handlefrihet fra staten <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det bør bli betraktelig færre kommuner i Norge <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det bør bli bedre økonomisk godtgjørelse for kommunepolitikere <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flere kommune-politikere bør "frikjøpes" slik at de får mer tid til å drive med politikk <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16) Sentralt i all politikk står evnen til å sette en sak på dagsorden, sørge for at saken blir tatt opp til politisk debatt. Hvor viktige vil du si de følgende instanser er når det gjelder å sette dagsorden i din kommune?

	Svært viktig	Viktig	Middels viktig	Lite viktig	Uten betydning
Kommunepolitikere <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrasjonen i kommunen <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlige myndigheter <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokale media (spesielt aviser) <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17) Helt generelt, hvor stor innflytelse synes du at følgende instanser har på den måten kommunen utvikler seg.

	Svært stor	Stor	Middels	Liten	Ingen
Kommunepolitikere <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Administrasjonen i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlige myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pressgrupper i lokalsamfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Media (spesielt aviser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonale organer, spesielt EU/EØS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Helt til slutt noen bakgrunnsopplysninger om deg selv.

18) Kjønn: Mann ☐ Kvinne ☐

19) Alder: _____ antall år

20) Hvilken utdanning er den høyeste du har fullført? (sett bare ett kryss)

Mindre enn 7-årig grunnskole	<input type="checkbox"/>
Grunnskole 7 - 10 år, framhaldsskole, folkehøgskole	<input type="checkbox"/>
Realskole, middelskole, yrkeskole, 1-2 årig videregående skole	<input type="checkbox"/>
Artium, økonomisk gymnas, allmenfaglig retning i videregående skole	<input type="checkbox"/>
Høgskole/universitet mindre enn 4 år	<input type="checkbox"/>
Høgskole/universitet, 4 år eller mer	<input type="checkbox"/>

21) Er du oppvokst i den kommunen du jobber i idag?:

Ja ☐ Nei ☐

22) Har du tidligere vært kommunepolitiker?

Ja ☐ Nei ☐

23) Har du tidligere vært kommunepolitiker i den kommunen du arbeider i i dag?

Ja ☐ Nei ☐

24) Er du kommunepolitiker i dag i den kommunen du arbeider i?

Ja ☐ Nei ☐

TUSEN TAKK FOR HJELPEN!

VEDLEGG 15: Korrelasjoner mellom de ulike spørsmål som inngår i sentralitetsindeksen for politikere

Korrelasjoner (pearsons r) mellom ulike mål på sentralitet. (N2000 = 512-537 ; N2003 = 452-469). Tall fra 2003 i parentes. * = sig le. .05, ** = sig. Le .01

	Ordfører/ vara	Leder i hovedutvalg	Medlem i formannskap	Perioder i k- styre	Antall år i partiet	Sto på kumulert plass
Leder i hovedutvalg	.089 (-.018)					
Medlem i formannskap?	.338** (.068)	-.216** (-.216**)				
Antall perioder i k-styre	.252** (.286**)	.135** (.092*)	.153** (.025)			
Antall år i partiet	.198** (.146**)	.123** (.037)	.105* (-.014)	.549** (.476**)		
Sto på kumulert plass?	.202** (.194**)	-.024 (-.107*)	.184** (.230**)	.089* (.115**)	-.009 (.028)	
Frikjøpt %	.587** (.619**)	.088 (-.018)	.184** (.007)	.211** (.269**)	.128** (.087)	.168** (.203**)

Merknad til tallene for 2003: Det kan virke merkelig at det ikke er noen signifikant korrelasjon mellom det å være ordfører/varaordfører og det å være medlem av formannskap, i all den tid ordføreren formelt sett leder Formannskapet. Forklaringen ligger i spørsmålsformuleringen, der både ordfører og varaordfører kan svare. Av de 48 som krysset av i denne rubrikken for 2003 var 27 ordførere, mens 21 var varaordførere. Varaordførerne er ikke medlemmer av Formannskapet, kun i de tilfeller ordfører er fraværende. Siden de to gruppene er omtrent like store, "nuller" de hverandre ut i korrelasjonen. I 2000 var 29 av de 38 som krysset av her ordførere. Generelt sett er det noen flere svake korrelasjoner i 2003-undersøkelsen. Færre signifikante korrelasjoner kan skyldes forskjell i utvalgsstørrelse.

VEDLEGG 16: Svar på hva slags hovedoppgaver politikere og administrative ledere har

Tabell a: Politikernes hovedarbeidsområde. Andel (prosent) som har svart "ja" på at det følgende er de viktigste saksfelt hovedutvalget/komiteen har ansvar for. Mer enn ett kryss var mulig. Totalt antall enheter 2000 = 533, 2003 = 465-469

	Andel svart "ja" 2000 (N)	Andel svart "ja" 2003 (N)
Utvalg/komité uten faste oppgaver	6 (31)	8 (37)
�konomi	36 (193)	37 (172)
Personal/organisasjon	24 (128)	18 (85)
Helsesaker	20 (108)	19 (87)
Sosialsaker	20 (108)	19 (90)
Skole/undervisning	24 (130)	22 (102)
Barnehager	21 (111)	18 (82)
Næringssaker	27 (145)	18 (129)
Landbrukssaker	18 (97)	17 (78)
Tekniske saker/eiendom/utbygging	33(176)	32 (150)
Kultursaker	22 (116)	22 (102)
TOTALT ANTALL JA-SVAR	1343	1114
Gjennomsnitt antall svar per respondent	(1343/533) = 2,5	(1114/469) = 2,4

Av de 31 respondentene som i 2000 svarte at de ikke hadde faste oppgaver var 16 fra Arendal som akkurat i perioden før undersøkelsen hadde lagt om til en ny politisk modell basert på komiteer med skiftende saksområder. De andre 15 som svarer det samme fordeler seg jevnt på de andre kommunene, og er i så godt som ett unntak ordførere. I 2003 er 17 av dem som svarer det samme fra Arendal, og igjen er de andre med to unntak ordførere. Flere av de som svarer at de ikke har faste oppgaver, har likevel krysset av for at de i hovedsak driver med enkelte oppgaver. Hvis vi trekker ut de som kun har svart at de ikke har faste oppgaver, og ikke har svart at de driver spesielt med noen andre oppgaver, så ender vi kun opp med 13 respondenter i 2000 og 15 i 2003. Helt generelt er stabiliteten også stor.

Tabell b: Andel administrative ledere som har svart "ja" på at følgende oppgave inngår som en av deres hovedoppgaver. Flere kryss var mulige. Hver oppgave summerer opp til 100%. Prosent (N i parentes)

	2000 (N=314)	2003 (N=335)
�konomi	58 (182)	58 (193)
Personal/organisasjon/informasjon	53 (165)	55 (185)
Innkjøp/IT	17 (53)	14 (48)
Helse- og sosialsaker	27 (84)	26 (87)
Barnehager, skole, undervisning	12 (37)	13 (42)
Næring/landbruk	18 (55)	16 (55)
Tekniske saker/eiendom og utbygging/miljø	29 (90)	25 (85)
Kultur	12 (37)	11 (37)
Gjennomsnittlig antall svar per respondent	703/314=2,2	732/335=2,2

Denne inndelingen er noe forskjellig fra politikernes, nemlig ved en litt større oppsplitting i tjenesteytende oppgaver for politikernes vedkommende, og noe mer administrative oppgaver for administrativt ansatte. Dette ble gjort ut fra en gjennomgang av stillingsbetegnelsene til de som fikk tilsendt skjema i administrasjonen. Flere av dem vi sendte til hadde tittel som "innkj psledere" eller "datasjef", noe vi ikke finner blant politikerne. I tillegg var det flere som hadde tittelen "nærings- og landbrukssjef", noe som var grunnen til at disse ble slått sammen til en kategori for administrasjonens side, og to for politikerne. I etterkant hadde det nok vært bedre å skille disse, men når dette ble oppdaget prioriterte jeg sammenlignbarhet mellom de to målingene framfor å rette opp dette. Det er ingen "feil", bare at vi mister noen nyanser som muligens kunne vært interessante.

VEDLEGG 17: Korrelasjonsanalyse og faktoranalyse for politikeres arbeidsområder

Tabell a: Korrelasjoner mellom de ulike arbeidsområder for politikere. Pearsons r.

Korrelasjoner i vanlig skrift er for 2000, korrelasjoner i parentes er fra 2003 (N 2000=537, N 2003 =465-469)

	Økonomi	Personal med mer	Helse-saker	Sosial-saker	Undervisning	Barne-hager	Næring	Landbruk	Tekn/eiendom
Personal med mer	.56** (.43**)	1.0							
Helse-saker	-.06 – (.20**)	-.02 (-.04)	1.0						
Sosial-saker	-.13* – (.19*)	-.01 (-.06)	.66** (.88**)	1.0					
Undervisning	-.12** – (.21**)	-.04 (-.06)	.09* (.20**)	.19** (.23**)	1.0				
Barne-hager	-.08 – (.23**)	-.03 (-.06)	.10* (.21**)	.22** (.26**)	.81** (.86**)	1.0			
Næring	.47** (.41**)	.47** (.31**)	-.14** – (.11**)	-.17** – (.09*)	-.22** – (.09*)	-.15** – (.12**)	1.0		
Landbruk	.06 (.06)	.04 (.00)	-.10* – (.12**)	.14** – (.14**)	-.17** – (.13**)	-.12** – (.10*)	.42** (.43**)	1.0	
Tekn/eiendom	.07 (.10*)	.02 (.01)	-.16** – (.17**)	-.24** – (.18**)	-.28** – (.18**)	-.23** – (.17*)	.28** (.23**)	.38** (.33**)	1.0
Kultur	-.01 (-.07)	.00 (.02)	.01 (.07)	.10 (.05)	.45** (.50**)	.44** (.48**)	-.05 (.01)	-.13** – (.06)	.01 (-.06)

Tabell b: Faktoranalyse av de ulike arbeidsfelt 2000 og 2003. Principal component. Varimax rotering. Faktorscore for 2003 i parentes. Faktorscore over .20 uthevet. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1 trukket ut.

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Økonomi	-.050 (-.153)	-.076 (-.161)	.860 (.804)	.003 (.056)
Personal med mer	.007 (.020)	.033 (.014)	.859 (.833)	-.032 (-.065)
Helsesaker	-.006 (.078)	.907 (.956)	-.022 (-.063)	-.070 (-.090)
Sosialsaker	.118 (.105)	.895 (.955)	-.054 (-.069)	-.119 (-.099)
Undervisning	.890 (.903)	.098 (.139)	-.092 (-.091)	-.145 (-.103)
Barnehager	.893 (.892)	.133 (.166)	-.051 (-.116)	-.070 (-.088)
Næring	-.066 (.012)	-.085 (.016)	.647 (.578)	.540 (.608)
Landbruk	-.044 (-.029)	-.012 (-.035)	.059 (.005)	.862 (.847)
Tekn/eiendom	-.197 (-.124)	-.169 (-.146)	-.015 (-.037)	.723 (.696)
Kultur	.713 (.757)	-.068 (-.055)	.041 (.046)	-.072 (-.005)

Økonomi er tett korrelert med spesielt personal og organisasjonssaker. Dette er da også en type saker som vanligvis er lagt til et utvalg som ofte har ansvar for økonomistyring og interne organisatoriske forhold, som regel administrasjonsutvalget eller et tilsvarende utvalg. I tillegg ser vi en tett kobling mellom næringssaker og økonomi/personal/plan. Dette er også ofte oppgaver tillagt administrasjonsutvalget. Problemet er her knyttet til næringssaker som også er like tett korrelert med landbrukssaker (og til dels tekniske saker), noe som viser at den politiske organiseringen av disse oppgavene varierer stort. Næringsarbeid scorer i begge årene høyt og signifikant på to dimensjoner: Den ene inneholder økonomi og plan, den andre inneholder landbruk og tekniske oppgaver. En gjennomgang av Kommunekalenderen for 2000 viser at de 30 kommunene også deler seg omtrent i tre like store grupper (ut fra navnene på politiske utvalg): at plan- og næringssaker plasseres sammen, at tekniske og næringssaker plasseres sammen, eller at næring plasseres sammen med teknisk og miljø.

Kultursaker er også noe vanskelig å plassere da det er tydelig at mange har plassert skole og barnehagesaker sammen med kultursaker. Dette understrekes også av faktoranalysen der kulturarbeid scorer høyt

på samme dimensjon som undervisning og barnehager. En gjennomgang av kommunekalenderen 2000 viser også at hele 18 av de 30 kommunene har slått sammen de to typene saker i samme utvalg, mens bare 7 kommuner har et eget kulturutvalg. De resterende fem er vanskelige å plassere på grunn av at kommunene opererer med driftsutvalg som per definisjon tar seg av all tjenesteyting i kommunen. Når vi "tvinger" gjennom en faktorløsning med fem i stedet for fire faktorer (siste faktors eigenvalue 2000 = $0,67/2003 = 0,88$), så slår kultursaker ut på en egen faktor, mens bildet ellers er uforandret. Dette gjelder for begge år. Det siste trekker i retning av at det kan være fornuftig å behandle disse oppgavene som en felles gruppe. Den eneste gruppen som danner en klar enhet er helse- og sosialsaker. Disse to oppgavene danner også en klar og separat dimensjon i faktoranalysen, og gjennomgangen av Kommunekalenderen viser at de aller fleste (24 av 30) av kommunene har egne utvalg for helse- og sosialsaker.

Generelt sett kan vi si at det er klare trekk til spesialisering på politisk nivå, men det er ganske stor variasjon mellom kommunene med hensyn på hvilke oppgaver de har plassert sammen. Spesielt er det slik at de som jobber med kultursaker også ofte vil arbeide med skole og undervisning, og at de som jobber med næringsaker også ofte vil jobbe med tekniske saker, eller landbrukssaker. Dette viser et bilde av kommunene i undersøkelsen der sektoriseringen finnes, men der det ikke er et klart og entydig mønster i at politikere bare jobber med ett saksfelt. Denne analysen vil danne grunnlaget for en reduksjon av antall sektorer i den påfølgende, multivariate analysen. I neste avsnitt foretas en lignende analyse for administrasjonen, og det er et poeng i seg selv å finne en felles "arbeidsdeling" slik at politikere og administratorer innenfor et fagfelt kan sammenlignes direkte. Svarkategoriene var noe forskjellige for administratorer og politikere, fordi administrativ inndeling var laget ut fra en gjennomgang av ledertitlene til respondentene. Dette hadde blant annet ført til at næring og landbruk var en kategori for administrasjonen, og to for politikerne (se for øvrig spørreskjema).

Et hovedproblem som er felles for mange grupper er at økonomi og personalsaker er noe svært mange driver med i tillegg til en mer spesifikk tjenesteyting. Jeg vil anta at for en leder som driver med undervisning, så vil administrasjon være noe man gjør av "nødvendighet". Det er underordnet sektoroppgaven. Det vi er interessert i å få tak i senere analyse er om de som bare driver med administrative oppgaver er forskjellige fra dem som også driver med tjenesteyting. Derfor vil vi skille ut de som kun har krysset av på kategoriene "økonomi" og "personal/organisasjon". Dermed vil i det følgende operere med følgende arbeidsfelt for politikere.

Tabell c: Andel politikere som har krysset av for at de arbeider med de følgende oppgaver. De som faller i kategorien "rent administrative oppgaver" er de som kun har krysset av for et av disse to alternativene. Prosent (N i parentes)

	2000 (N=533-537)	2003 (=465 – 469)
Rent administrative oppgaver	6 (32)	8 (39)
Helse- og sosialsaker	22 (119)	21 (97)
Barnehager, skole, undervisning	26 (139)	22 (103)
Næring/landbruk	33 (177)	33 (152)
Tekniske saker/eiendom og utbygging	33 (176)	32 (150)
Kultur	22 (116)	22 (102)

VEDLEGG 18: Korrelasjonsanalyse og faktoranalyse for administrative lederes arbeidsområder

Tabell a: Korrelasjoner mellom de ulike arbeidsområder i administrasjonen. Pearsons r. (N 2000 =314; N 2003=). Korrelasjoner for 2003 i parentes.

	Økonomi	Personal med mer	Innkjøp/IT	Helse/sosial	Under-visning	Næring/land	Tekn/miljø
Personal med mer	.522** (.491**)						
Innkjøp/IT	.143* (.109*)	.122* (.128*)					
Helse/sosial	.092 (.191*)	.171** (.260**)	-.061 (.030)				
Under-visning	.051 (.093)	.169** (.087)	-.006 (-.026)	-.020 (-.080)			
Næring/land	-.168** (-.191**)	-.216** (-.249**)	-.029 (-.066)	-.222** (-.263**)	-.090 (-.119*)		
Tekn/miljø	-.074 (-.025)	-.131* (-.179**)	.034 (-.062)	-.224** (-.252**)	-.079 (-.138*)	.171** (.186**)	
Kultur	.031 (-.045)	.051 (-.085)	-.059 (-.035)	-.087 (-.100)	.326** .327**	-.038 (-.028)	-.035 (-.074)

Det er ikke helt lett å trekke et klart bilde ut av tabellen. Negative korrelasjoner betyr at to forhold ikke henger sammen, det vil si at det er tendens til at de som har kryssset på det ene, ikke har kryssset av for det andre. Dermed er det kun positive korrelasjoner som er sentrale i første omgang. Av disse ser vi at personalarbeid henger positivt sammen med både økonomi og innkjøp, samt de store tjenesteytende sektorene helse/sosial og undervisning. Til sammen danner de tre administrative oppgaver (økonomi/innkjøp/personal) ganske tett sammen. Det samme gjør tekniske saker og næring/landbruk, samt kultur og skole. Enda klarere blir bildet når vi foretar en faktoranalyse.

Tabell b: Faktoranalyse av åtte arbeidsområder. Principal Component Analysis, Varimax Rotation. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1.0 tatt med. Høyeste faktorscore uthevet i fet skrift.

Tall for 2003 i parentes.

FAKTORNUMMER	1	2	3
Økonomi	.798 (.742)	-.149 (-.241)	.048 (-.016)
Personal med mer	.756 (.714)	-.286 (-.367)	.159 (-.014)
Innkjøp/IT	.555 (.596)	.297 (.195)	-.153 (-.012)
Helse/sosial	.024 (.051)	-.738 (-.749)	-.192 (-.280)
Undervisning	.089 (.082)	-.068 (-.098)	.785 (.805)
Næring/landbruk	-.234 (-.194)	.564 (.599)	-.091 (-.119)
Teknisk/miljø	.037 (.002)	.659 (.655)	-.099 (-.198)
Kultur	-.039 (-.110)	.044 (-.098)	.811 (.783)

For både 2000 og 2003 ender løsningen opp (det vil si når vi kun tar ut faktorer med eigenvalue høyere enn 1.0) med tre faktorer. Det kompliserte her er at flere oppgaver scorer på samme faktor, men med motsatt fortegn. De henger tett, men negativt sammen. Bildet er dermed relativt uklart, men det er tegn til en spesialisering langs oppgavene: administrasjon, helse- og sosial, næring/landbruk/teknisk, undervisning/kultur. Denne løsningen er ikke så ulik den vi fant tidligere for politikerne. Igjen tyder dette på en relativt tradisjonell spesialisering på administrativt nivå.

Når vi skal forenkle variablene er det et valg mellom mest mulig enkelhet på den ene siden, og mest mulig detaljer på den andre. Inndelingen valgt for administrasjonen opprinnelig i spørreskjemaet, passer også godt for den løsningen som vi empirisk kom fram til for politikerne, der vi hadde en mer finmasket inndeling i arbeidsoppgaver. Vi velger likevel å slå sammen de tre første oppgavene til det vi kan kalle administrative gjøremål, mens vi beholder de andre slik de er utformet i det opprinnelige spørreskjemaet for administrasjonen.

I tabellene over ser vi klart at økonomi og personalsaker er noe som omtrent halvparten arbeider med. Dette er da også klart saker som inngår i de fleste lederposisjoner. I den senere analysen har jeg et ønske om å

skille mellom de som driver med administrative oppgaver som en del av sin lederjobb innenfor en mer tjenesteytende og spesialisert del av kommunen, og de som kun driver med administrative oppgaver. Den første gruppen vil høyst sannsynlig drive med administrasjon i tillegg til sitt mer sektororienterte arbeid (for eksempel undervisning), mens den andre gruppen vil ha administrasjon som sitt hovedfelt. Hvis vi slår sammen de tre administrative gjøremål direkte, viser det seg at % i 2000 har krysset av for ett eller flere av disse tre områdene, mens tallet for 2003 er på 71% (N=239).

For å skille ut de som bare driver med administrasjon foretok jeg en analyse der kun de som hadde krysset av på de tre første oppgavene, og dermed ikke på noen av de tjenesteytende oppgavene, blir telt med. Dette ga følgende fordeling.

Tabell c: Andel i prosent som kun driver med de tre administrative oppgavene. N i parentes. N2000 = 314; N2003 = 336

	2000 (N)	2003
Driver kun med økonomi	17 (52)	18 (59)
Driver kun med personal m.m.	16 (49)	16 (55)
Driver kun med innkjøp/IT	7 (21)	5 (16)
TOTALT: Driver kun med en eller flere av de tre ovenfor nevnte oppgaver	24 (75)	26 (87)

Det er denne gruppen på 75 respondenter i 2000 og 87 i 2003 som vil utgjøre det vi kaller arbeidsfeltet "ren administrasjon" i den senere analysen.

VEDLEGG 19: Deskriptiv analyse av uavhengige variabler – sosial og organisatorisk biografi

Tabell a: Univariat beskrivelse av variabler for administratorer. Gjennomsnitt og standardavvik (i parentes). Missing verdi erstattet med gjennomsnitt. Tall for 2000 og tall for 2003. N2000=314; N2003 = 336

	2000	2003
Kjønn (1=mann)	0,75 (0,43)	0,71 (0,45)
Alder	47,1 (8,5)	47,8 (8,6)
Utdanningsnivå	4,5 (0,8)	4,4 (0,9)
Oppvokst i kommunen (1=ja)	0,26 (0,44)	0,27 (0,46)
Erfaring privat sektor (1=ja)	0,26 (0,44)	0,29 (0,44)
Erfaring fra politikk (1=ja)	0,13 (0,26)	0,13 (0,25)
Sentralitet	0,32 (0,31)	0,30 (0,31)
Ansiennitet (1=lang)	0,29 (0,22)	0,31 (0,23)
Kun administrasjon (1=ja)	0,24 (0,43)	0,26 (0,44)
Helse- og sosial (1=ja)	0,27 (0,44)	0,26 (0,44)
Undervisning (1=ja)	0,12 (0,32)	0,13 (0,33)
Næring og landbruk (1=ja)	0,18 (0,38)	0,16 (0,37)
Teknisk og eiendom (1=ja)	0,29 (0,45)	0,25 (0,44)
Kultur (1=ja)	0,12 (0,32)	0,11 (0,32)

Tabell b: Univariat beskrivelse av variabler for politikere. Gjennomsnitt og standardavvik (i parentes). Missing verdi erstattet med gjennomsnitt. Tall for 2000 og tall for 2003. N2000= 534-537; N2003 = 467-470

	2000	2003
Kjønn (1=mann)	0,72 (0,45)	0,69 (0,46)
Alder	46,7 (10,4)	50,6 (10,3)
Utdanningsnivå	3,2 (1,3)	3,3 (1,4)
Oppvokst i kommunen (1=ja)	0,63 (0,48)	0,62 (0,49)
Erfaring privat (1=ja)	0,43 (0,50)	0,48 (0,50)
Erfaring annen sfære (1=ja)	0,17 (0,37)	0,16 (0,37)
Sentralitet	0,27 (0,19)	0,31 (0,19)
Ansiennitet (1=mer enn første periode)	0,56 (0,50)	0,62 (0,49)
SV (1=ja)	0,02 (0,15)	0,03 (0,16)
AP (1=ja)	0,24 (0,43)	0,25 (0,43)
SP (1=ja)	0,13 (0,34)	0,14 (0,34)
KRF (1=ja)	0,20 (0,40)	0,22 (0,41)
V (1=ja)	0,06 (0,24)	0,06 (0,23)
H (1=ja)	0,19 (0,39)	0,19 (0,40)
FRP (1=ja)	0,10 (0,29)	0,06 (0,24)
Andre partier (1=ja)	0,04 (0,20)	0,07 (0,25)
Medlem ordfører/varas parti (1=ja)	0,47 (0,50)	0,50 (0,50)
Kun administrasjon (1=ja)	0,06 (0,24)	0,08 (0,28)
Helse- og sosial (1=ja)	0,22 (0,42)	0,21 (0,41)
Undervisning (1=ja)	0,26 (0,44)	0,22 (0,41)
Næring og landbruk (1=ja)	0,33 (0,47)	0,32 (0,47)
Teknisk og eiendom (1=ja)	0,33 (0,47)	0,32 (0,47)
Kultur (1=ja)	0,22 (0,41)	0,22 (0,41)

Tabell c: Univariat beskrivelse av variabler for politikere og administratorer. Gjennomsnitt og standardavvik (i parentes). Missing verdi erstattet med gjennomsnitt. Tall for 2000 og tall for 2003. N2000= 806; N2003 = 851

	2000	2003
Kjønn (1=mann)	0,73 (0,44)	0,70 (0,46)
Alder	46,8 (9,8)	49,5 (9,8)
Utdanningsnivå	3,7 (1,3)	3,8 (1,3)
Oppvokst i kommunen (1=ja)	0,50 (0, 50)	0, 48 (0,50)
Erfaring privat (1=ja)	0,37 (0,48)	0, 39 (0,49)
Erfaring annen sfære (1=ja)	0,36 (0,48)	0, 32 (0,47)
Sentralitet	0,29 (0,24)	0,30 (0,25)
Administrator (0=ja)	0,37 (0,48)	0, 42 (0,49)
SV (1=ja)	0,02 (0,12)	0, 02 (0,13)
AP (1=ja)	0,15 (0,36)	0, 14 (0,35)
SP (1=ja)	0,09 (0,28)	0, 08 (0,27)
KRF (1=ja)	0,13 (0,33)	0, 13 (0,33)
V (1=ja)	0,04 (0,19)	0, 03 (0,18)
H (1=ja)	0,12 (0,32)	0, 11 (0,32)
FRP (1=ja)	0,06 (0,24)	0, 04 (0,18)
Andre partier (1=ja)	0,03 (0,16)	0, 04 (0,20)
Kun administrasjon (1=ja)	0,13 (0,33)	0, 16 (0,36)
Helse- og sosial (1=ja)	0,24 (0,43)	0, 23 (0,42)
Undervisning (1=ja)	0,21 (0,41)	0, 18 (0,39)
Næring og landbruk (1=ja)	0,27 (0,45)	0, 26 (0,44)
Teknisk og eiendom (1=ja)	0,36 (0,45)	0, 29 (0,46)
Kultur (1=ja)	0,22 (0,42)	0, 17 (0,38)

VEDLEGG 20: Deskriptiv analyse av uavhengige variabler – indre kontekst

Univariat beskrivelse av kontekstuelle variabler samlet for undersøkelsene for både politikere og administratorer. Gjennomsnitt og standardavvik (i parentes). Missing verdi erstattet med gjennomsnitt. Tall for 2000 og tall for 2003. N2000=851, N2003=806

	2000	2003
Kommunestørrelse (innbyggere)	12131 (18264)	11863 (17913)
Inntekt per capita (kr)	35427 (17080)	35439 (17078)
Størrelse kommunestyre (antall repr.)	30,0 (10,4)	29,7 (10,2)
Antall partier kommunestyre	6,3 (0,9)	6,3 (0,9)
Politisk konsentrasjon (normert modalprosent)	18,4 (6,8)	18,6 (7,4)
Politisk stabilitet (4=høy stabilitet)	2,7 (1,2)	2,7 (1,2)
Resultatmodell (1=ja)	0,04 (0,29)	0,10 (0,30)
Sektormodell (1=ja)	0,73 (0,44)	0,73 (0,44)

VEDLEGG 21: Bivariate korrelasjoner mellom variabler i spørreskjemaet til politikere og til administratorer, samt korrelasjoner mellom variabler i spørreskjemaet og kommunestrukturelle data.

Tabell a: Korrelasjoner mellom ulike bakgrunnsvariabler for politikerne. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=530 - 537 ; N2003 =456-463. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01

	Kjønn (1=mann)	Alder	Utdannings- nivå	Oppvokst i kommunen	Ansatt i kommunen	Offentlig eller privat ansatt
Alder	.117* (.165**)					
Utdanningsnivå	.084 (-.077)	-.054 (-.120**)				
Oppvokst i kommunen (1=ja)	.247** (.274**)	-.089* (-.060)	-.154** (-.139**)			
Ansatt i kommunen (1=ja)	-.204** (-.200**)	.048 (.015)	.146** (.134**)	.002 (-.083)		
Offentlig eller privat ansatt (1=privat)	.173** (.196**)	-.110* (-.112*)	-.269** (-.284**)	.110* (.117*)	-.392** (-.413**)	
Sentralitet	.086* (.098*)	.310** (.246**)	.007 (-.039)	.007 (.009)	-.007 (-.054)	-.109** (-.006)

Tabell b: Korrelasjoner mellom ulike bakgrunnsvariabler for politikerne og mål på politisk sentralitet. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=530 - 537 ; N2003 =452-466. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01

	Kjønn (1=mann)	Alder	Utdannings- nivå	Oppvokst i kommunen	Ansatt i kommunen	Privat ansatt (1)
Ordfører/vara (1)	.048 (.060)	.082 (.053)	.009 (-.057)	-.055 (-.027)	-.005 (-.031)	-.082 (-.002)
Leder hovedutvalg (1)	.158** (.132**)	.063 (.038)	.063 (-.004)	.059 (.010)	-.079 (-.027)	-.004 (-.128**)
Medlem formannskap (1)	-.093* (-.051)	.062 (-.023)	-.031 (-.002)	-.016 (-.016)	-.025 (-.025)	-.019 (.010)
Antall perioder	.204** (.240**)	.418** (.411**)	-.042 (-.083)	.072 (.085)	.006 (-.045)	-.078 (-.099*)
Ny politiker (0)	.132** (.169**)	.361** (.357**)	-.014 (-.035)	.045 (.069)	.028 (-.013)	-.068 (-.087)
År i partiet	.144** (.085)	.513** (.426**)	-.047 (-.061)	.066 (.074)	.040 (.008)	-.072 (-.081)
Sto på kumulert plass (1)	-.078 (-.051)	.024 (.028)	.031 (.002)	-.069 (-.061)	-.024 (-.043)	-.122** (-.067)
Prosent frikjøp	.048 (.079)	.069 (.058)	.045 (.007)	-.031 (.016)	-.025 (-.065)	-.055 (-.005)

Tabell c: Korrelasjoner mellom ulike bakgrunnsvariabler for politikerne og politisk tilhørighet. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=530 - 537 ; N2003 =459 - 467. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01

	Kjønn (1=mann)	Alder	Utdanningsnivå	Oppvokst i kommunen (1=ja)	Ansatt i kommunen (1=ja)	Offentlig (0) eller privat ansatt (1)
AP	.002 (-.010)	-.034 (.028)	-.053 (-.074)	-.007 (.055)	.079 (.052)	-.123** (-.150**)
H	.027 (.055)	.089* (.090)	.070 (.060)	.000 (-.084)	-.058 (-.015)	.127** (.090)
FrP	.059 (.027)	-.105* (-.116*)	-.135** (-.081)	-.022 (.004)	-.089* (-.058)	.011 (.058)
SP	.029 (.031)	-.076 (-.112*)	-.017 (-.047)	.084 (.084)	-.070 (-.049)	.163** (.134**)
KrF	-.025 (-.011)	.077 (.054)	.084 (.068)	-.072 (-.031)	.138** (.057)	-.087* (-.022)
SV	-.036 (-.056)	-.076 (-.062)	.026 (.069)	-.006 (-.003)	-.028 (.034)	-.089* (-.084)
V	-.104* (-.100*)	.011 (.012)	.132** (.120**)	-.021 (.062)	-.049 (.001)	-.046 (-.056)
Andre	-.010 (.012)	.081 (.011)	-.087* (-.096)	.046 (.030)	-.020 (-.046)	.000 (.022)

Tabell d: Korrelasjoner mellom ulike mål på politisk sentralitet og politisk tilhørighet. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=536 - 537 ; N2003 =457 - 467. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01

	Ord- fører/ vara (1)	Leder hoved- utvalg (1)	Medlem formann- skap (1)	Antall perioder	Ny politiker (0)	År i partiet	Kumulert plass (1)	Prosent frikjøp	Sentrali- tet
AP	-,006 (.057)	,039 (.033)	-,104* (-.032)	-,006 (.010)	-,002 (.011)	,047 (.074)	,023 (.021)	,034 (-,021)	-,013 (.073)
H	-,006 (-.037)	,032 (.003)	,026 (.018)	,034 (-.010)	,033 (-.017)	,046 (.057)	-,153** (-,139**)	,030 (.032)	-,005 (-.047)
FrP	-,086* (-.052)	-,087* (-,071)	,027 (.046)	-,100* (-.058)	-,103* (-.050)	-,110* (-,080)	-,115** (.057)	,045 (-,042)	-,070 (-.031)
SP	-,005 (.014)	,012 (.053)	,073 (.049)	,053 (-.006)	,074 (.002)	,039 (.024)	-,125** (-,163**)	,048 (.001)	-,005 (-.006)
KrF	,109* (.084)	,025 (.016)	-,027 (-.039)	,009 (.032)	-,009 (.029)	,005 (.004)	,053 (.034)	,043 (.056)	.072 (.023)
SV	-,044 (-.057)	-,012 (-.048)	,028 (.078)	-,011 (-.017)	,018 (.026)	-,041 (-.034)	,193** (.201**)	,003 (.018)	.035 (.065)
V	-,070 (-.081)	-,037 (-.068)	,058 (.056)	-,026 (-.008)	-,014 (-.020)	-,017 (.011)	,106* (.134**)	,034 (.013)	.012 (.010)
Andre	,012 (-.034)	-,029 (.001)	-,006 (-.065)	,080 (.026)	,058 (.025)	-,055 (-,197**)	,014 (.047)	,023 (.005)	-,030 (-.102*)

Tabell e: Korrelasjoner mellom ulike bakgrunnsvariabler for politikerne og hovedarbeidsområde. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=530 - 537 ; N2003 = 459 - 467. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01

	Kjønn (1=mann)	Alder	Utdannings- nivå	Oppvokst i kommunen (1=ja)	Ansatt i kommunen (1=ja)	Privat ansatt (1)	Sentralitet
Ren admini- strasjon	-.034 (-.031)	.056 (.017)	.037 (.032)	-.005 (.012)	-.005 (.043)	-.046 (.014)	.177** (.209**)
Helse og sosial	-.066 (-.025)	.092* (.075)	-.085 (-.012)	-.076 (-.045)	.042 (.071)	-.027 (-.114*)	-.078 (-.055)
Undervisning	-.069 (-.026)	-.160** (-.160**)	-.036 (.029)	-.082 (-.069)	-.068 (-.073)	.036 (.036)	-.149** (-.230**)
Næring/ landbruk	.099* (.024)	.022 (.047)	-.068 (-.064)	.086* (.010)	-.063 (-.107*)	.134** (.050)	.158** (.197**)
Teknisk/ eiendom	.069 (.020)	.007 (.002)	.020 (-.042)	.066 (.070)	-.095* (-.041)	.065 (.000)	.027 (-.019)
Kultur	-.073 (-.048)	-.127** (-.149**)	.054 (.031)	-.074 (-.044)	.013 (.060)	-.071 (-.014)	-.092 (-.089)

Tabell f: Korrelasjoner mellom ulike mål på politisk sentralitet og arbeidsområde. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=524 - 537 ; N2003 =457 - 467. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01

	Ord- fører/ vara (1)	Leder hoved- utvalg (1)	Medlem formann- skap (1)	Antall perioder	Ny politiker (0)	År i partiet	Kumulert plass (1)	Prosent frikjøp
Ren adm.	.142** (.230**)	.044 (-.065)	.137** (.155**)	.067 (.176**)	.049 (.125**)	.099* (.080)	.090* (.038)	.125** (.179**)
Helse/ sosial	-.099* (-.085)	.013 (-.025)	-.101* (-.061)	.026 (-.040)	.021 (-.076)	.013 (.064)	.013 (-.017)	-.079 (.113**)
Undervisning	-.150** (.162**)	-.017 (-.004)	-.095* (-.088)	-.128** (.227**)	-.111** (.230**)	-.160** (.152**)	-.022 (-.057)	-.060 (.151**)
Næring/Landbr.	.169** (.127**)	-.067 (-.075)	.240** (.199**)	.128** (.058)	.127** (.094*)	.045 (.051)	.070 (.145**)	.098* (.124**)
Teknisk/Eiend.	-.029 (-.035)	.048 (-.013)	.124** (.135**)	-.033 (-.076)	-.037 (-.073)	.005 (-.087)	-.035 (.047)	-.022 (-.014)
Kultur	-.131** (.126**)	.008 (.052)	-.016 (-.022)	-.064 (-.083)	-.009 (-.065)	-.051 (-.052)	-.054 (-.042)	-.101* (-.069)

Tabell g: Korrelasjoner (pearson's r) mellom ulike bakgrunnsvariabler for administrative ledere. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000= 311-314 ; N2003 = 327-335

	Kjønn	Alder	Utdan- nings- nivå	Opp- vokst i komm- unen (1=ja)	Erfar- ing som politi- ker (1=ja)	Tidli- gere stilling (1 = privat)	Ansatt mer enn tre år i privat (1 =ja)	År i stilling	År i komm- unen	Still- ings- nivå	Arbei- dssted (1=sen- tralad- minis- trasjon)
Alder	.112* (.060)										
Utdan- nings- nivå	-.044 (-.054)	-.153** (.036)									
Opp- vokst i komm- unen (1=ja)	.007 (-.009)	-.009 (.051)	-.223** (.233**)								
Erfari- ing som poli- tiker (1=ja)	-.011 (.056)	.171** (.177**)	.013 (-.077)	.062 (.003)							
Tidli- gere stilling (1 = privat)	-.006 (.076)	.060 (.106)	-.140* (-.109*)	.138* (.169**)	-.026 (.009)						
Ansatt mer enn tre år i privat (1 =ja)	.073 (-.007)	.162** (.090)	-.185** (-.083)	-.073 (.033)	.069 (.123*)	.435** (.490**)					
År i stilling	.147** (.161**)	.439** (.290**)	-.147** (-.058)	.139* (.069)	.044 (.166**)	.061 (.019)	.017 (-.076)				
År i komm- unen	.034 (.057)	.537** (.443*)	-.183** (.112*)	.260** (.259**)	.118* (.176*)	-.008 (.019)	-.112* (.151**)	.570** (.519**)			
Stillin- gsnivå	.240** (.178*)	.038 (.106)	.164** (.081)	-.085 (-.005)	.005 (-.058)	-.085 (-.041)	-.082 (-.106)	.038 (.050)	.045 (-.042)		
Arbei- dssted (1=sen- tral- adm)	.152** (-.086)	-.033 (-.046)	-.006 (-.034)	.065 (.066)	-.085 (-.034)	.070 (.110*)	-.021 (-.028)	.034 (.021)	.077 (-.044)	.445** (.482*)	
Sentra- litet	.239** (.164**)	.011 (.053)	.112* (.041)	-.029 (-.026)	-.036 (-.056)	-.027 (.021)	-.067 (-.087)	.042 (.044)	.067 (-.035)	.908** (.919**)	.779** (.789**)

Tabell h: Korrelasjoner mellom bakgrunnsvariabler for administrasjonen og hovedarbeidsfelt. Pearson's r. N2000=311-314; N2003 = 331-335. Korrelasjoner for 2003 i parentes.

	Kjønn	Alder	Utdanningsnivå	Oppvokst i kommunen (1=ja)	Erfaringsom politiker (1=ja)	Tidligere stilling (1 = privat)	Ansatt mer enn tre år i privat (1=ja)	År i stilling	År i kommunen	Stillingsnivå	Arbeidssted (1=sentraladministrasjon)
Kun administrasjon	.080 (.074)	-.022 (.007)	-.112* (-.110*)	.096 (.073)	-.100 (-.033)	.134* (.125*)	.025 (.011)	-.022 (-.042)	.054 (-.019)	.203** (.314**)	.783** (.807**)
Helse- og sosial	-.152** (.251**)	.020 (.019)	.136* (.121*)	-.098 (-.124*)	.071 (-.005)	-.156** (.145**)	-.097 (-.094)	-.083 (-.138*)	-.068 (.160**)	-.093 (.175**)	-.272** (.329**)
Undervisning	-.110 (-.096)	.140* (.148**)	.147** (.074)	-.128* (-.004)	.146** (.132*)	-.154** (-.102)	-.082 (-.049)	-.033 (.032)	.051 (.185**)	.107 (.062)	-.121* (.189**)
Næring/landbruk	-.007 (.124*)	-.254** (-.092)	.015 (.019)	-.122* (-.106)	-.039 (.003)	.013 (.011)	.051 (.093)	-.096 (.092)	-.192** (-.120*)	.025 (.000)	-.120* (-.112*)
Teknisk mm	.120** (.116*)	.015 (-.052)	-.061 (-.069)	.023 (-.010)	-.120* (-.046)	.081 (.081)	.115* (.046)	.116* (.031)	.024 (.065)	-.046 (.184**)	-.248** (.323**)
Kultur	-.018 (-.005)	.084 (.104)	.072 (-.014)	.052 (.068)	.123* (.166**)	.013 (.059)	.014 (.001)	.006 (.058)	-.028 (-.070)	.081 (.032)	-.104* (-.125*)

Tabell i: Korrelasjon (pearson's r) mellom de kommunestrukturelle variabler. Tall for 2003 i parentes. Tall for politikere i vanlig skrift, for administrasjonen i uthevet (fet) skrift. Politikere: N2000 = 537 , N2003 = 470. Administratorer: N2000 = 313; N2003 = 335.

	Kommunestørrelse (innb.)	Inntekt per capita	Størrelse kommune-styre	Antall partier komm.styre	Politisk konsentrasjon	Politisk stabilitet	Resultatmodell
Inntekt per capita	-.235** (-.228**) -.258** (-.256**)						
Størrelse kommunestyre	.788** (.805**) .800** (.782**)	-.451** (-.436**) -.483** (-.485**)					
Antall partier komm.styre	.658** (.657**) .621** (.630**)	-.520** (-.517**) -.526** (-.534**)	.754** (.745**) .761** (.724**)				
Politisk konsentrasjon	-.063 (-.070) -.065 (-.061)	-.048 (-.064) -.137* (-.100)	-.145** (-.145**) -.146** (-.161**)	-.082 (-.073) -.031 (-.067)			
Politisk stabilitet	.202** (.211**) .271** (.231**)	.056 (.047) .107 (.056)	.241** (.234**) .249** (.190**)	.321** (.330**) .340** (.331**)	.285** (.293**) .248** (.308**)		
Resultatmodell (1=ja)	.336** (.192**) .240** (.164**)	-.142** (-.192**) -.084 (-.155**)	.193** (.264**) .144* (.039)	.161** (.258**) .118* (.214**)	-.042 (-.177**) -.047 (.214**)	-.332** (-.064) -.243** (.025)	
Sektormodell (1=ja)	-.047 (-.032) -.008 (-.038)	.294** (.287**) .264** (.253**)	-.206** (-.179**) -.194** (-.198**)	-.299* (-.264**) -.258** (-.304)	.162** (.153**) .015 (.021)	.051 (.053) .012 (.009)	-.353** (-.367**) -.291* (-.105)

*Tabell j: Korrelasjoner mellom ulike trekk ved politikerne og kommunestrukturelle variabler. Korrelasjoner for 2003 i parentes. Politikere N2000=529 - 537 ; N2003 =462-470. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01*

	Kommune- størrelse (innb.)	Inntekt per capita	Størrelse kommune- styre	Antall partier kommune- styre	Politisk konsentrasjon	Politisk stabilitet	Resulta- modell	Sektor- modell
Kjønn	-.007 (-.006)	.008 (.002)	.015 (-.012)	-.016 (-.026)	.036 (.007)	-.014 (-.031)	.045 (-.032)	-.008 (.061)
Alder	.010 (.062)	-.052 (-.097*)	.028 (.091*)	.072 (.124**)	.014 (.034)	.014 (.012)	.050 (-.013)	-.117** (- .141**)
Utdanningsnivå	.108* (.111*)	-.056 (-.082)	.122** (.147**)	.089* (.109*)	-.109* (-.164**)	.089* (.060)	.024 (- .136**)	-.049 (-.078)
Oppvokst i kommunen (1=ja)	.043 (.020)	.049 (.040)	.040 (.018)	.030 (-.007)	-.064 (-.053)	.045 (-.027)	.009 (.020)	.113** (.076)
Ansatt i kommunen (1=ja)	-.047 (-.049)	.023 (.052)	-.062 (-.051)	-.066 (-.081)	.059 (.096*)	-.059 (.006)	.034 (.005)	.055 (-.010)
Offentlig eller privat ansatt (1=privat)	-.035 (-.084)	-.027 (.006)	-.043 (-.058)	-.005 (-.074)	.060 (.018)	.005 (-.057)	-.077 (-.062)	.065 (.058)
Sentralitet	.030 (.044)	.020 (-.065)	.001 (.047)	.037 (.070)	-.039 (-.016)	-.008 (-.039)	.099* (.031)	-.034 (-.038)
SV	.068 (.072)	-.045 (-.013)	.061 (.065)	.086* (.116*)	.061 (-.019)	.042 (.076)	.021 (.055)	-.086* (- .124*)
AP	.001 (-.022)	.041 (.003)	-.038 (-.005)	-.016 (.022)	.086* (.065)	.036 (.061)	.056 (.071)	.033 (-.025)
SP	-.168** (-.173**)	.110* (.164**)	-.204** (-.212**)	-.201** (-.224**)	-.019 (-.021)	-.033 (-.049)	-.063 (-.111*)	.083 (.083)
KrF	-.037 (-.006)	.011 (-.032)	-.014 (.043)	-.063 (-.062)	-.003 (-.001)	-.047 (-.086)	-.028 (-.056)	.027 (.020)
V	.037 (.041)	-.078 (-.070)	.101* (.046)	.093* (.083)	-.001 (-.034)	.053 (-.036)	-.020 (.022)	-.047 (-.012)
H	.105** (.045)	-.044 (-.035)	.098* (.037)	.097* (.069)	-.047 (-.026)	.012 (.027)	.047 (.063)	-.049 (-.065)
FrP	.062 (-.017)	-.098* (-.079)	.106* (.036)	.127** (.068)	.003 (.019)	.047 (.022)	-.014 (.046)	-.017 (.055)
Andre	-.014 (.143**)	.072 (.064)	-.074 (.049)	-.042 (.045)	-.075 (-.014)	-.112** (-.043)	-.005 (-.076)	-.006 (.040)
Ren admini- strasjon	-.053 (-.053)	.029 (.080)	-.013 (-.027)	.006 (-.024)	-.022 (-.023)	-.008 (-.001)	-.020 (-.066)	.047 (-.017)
Helse og sosial	-.003 (-.026)	-.028 (-.068)	-.030 (-.030)	-.003 (.000)	-.004 (-.070)	.004 (-.077)	-.016 (.032)	.006 (-.006)
Undervisning	-.023 (-.103*)	.020 (.016)	-.061 (-.121**)	-.026 (-.093*)	-.006 (-.063)	-.014 (-.064)	-.014 (.036)	.032 (-.021)
Næring/ landbruk	-.120** (-.085)	.018 (-.008)	-.117** (-.051)	-.074 (-.007)	-.018 (.018)	-.017 (.070)	-.066 (-.024)	.004 (-.030)
Teknisk/ eiendom	-.017 (.048)	-.070 (-.033)	.023 (.038)	.025 (.070)	-.051 (-.060)	-.018 (.030)	-.047 (.076)	-.043 (-.046)
Kultur	.014 (-.016)	.031 (.034)	.010 (-.044)	.048 (-.029)	-.049 (-.017)	.060 (.036)	-.013 (.025)	-.063 (.010)

Tabell k: Korrelasjoner mellom ulike trekk ved administratorene og kommunestrukturelle variabler.

Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=309-314; N2003 =462-470. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le. .01

	Kommune- størrelse (innb.)	Inntekt per capita	Størrelse kommune- styre	Antall partier kommune- styre	Politisk konsen- trasjon	Politisk stabilitet	Resultat- modell	Sektor- modell
Kjønn	-.030 (-.038)	-.085 (-.094)	-.025 (-.017)	.007 (.022)	.038 (.009)	-.046 (-.010)	-.047 (.006)	.062 (.023)
Alder	.141* (.150**)	-.151* (-.103)	.121* (.128*)	.141* (.146**)	-.042 (-.042)	.053 (.055)	-.014 (.105)	-.005 (-.045)
Utdanningsnivå	.073 (.066)	.025 (.008)	.005 (.088)	.033 (.038)	-.053 (-.017)	.002 (.101)	.084 (-.007)	-.005 (-.087)
Oppvokst i kommune (1=ja)	.034 (.099)	-.012 (-.047)	.038 (.094)	.005 (.020)	.094 (-.002)	-.039 (-.052)	-.050 (-.092)	.110 (.040)
Politisk erfaring (1=ja)	-.048 (-.063)	.034 (.041)	-.035 (-.037)	-.046 (-.104)	.034 (.003)	.007 (-.042)	.056 (-.006)	-.033 (-.034)
Forrige stilling (1=privat)	.005 (-.031)	.165** (.087)	-.014 (-.018)	.045 (-.023)	-.101 (-.076)	.012 (.036)	.022 (-.012)	-.012 (-.013)
Erfaring privat sektor (1=ja)	.056 (.046)	.038 (.070)	.058 (-.054)	.030 (-.051)	-.041 (.049)	.049 (.030)	.050 (.006)	.115* (-.025)
År i stilling	-.031 (-.008)	.010 (-.007)	-.083 (-.054)	-.180** (-.138*)	.043 (.100)	-.050 (-.006)	-.033 (-.030)	.041 (.033)
År i kommune	.050 (.103)	.000 (-.088)	.016 (.087)	.010 (.079)	.003 (-.026)	-.018 (.013)	.022 (.018)	.010 (.003)
Sentralitet	.021 (.062)	.133* (.059)	-.077 (-.029)	-.043 (-.03)	-.045 (-.027)	.072 (-.032)	-.079 (.009)	.151** (.052)
Ren admini- strasjon	.023 (.040)	.087 (.043)	-.038 (.023)	-.016 (.021)	-.032 (-.063)	-.004 (-.080)	.004 (-.012)	.119* (.001)
Helse og sosial	.031 (-.065)	-.022 (.02)	.045 (-.068)	.032 (-.051)	-.043 (.030)	.111* (.060)	.052 (.040)	-.053 (.001)
Undervisning	.029 (.073)	-.017 (-.049)	.002 (.076)	.051 (.055)	-.017 (-.049)	.026 (.036)	-.129* (.099)	-.029 (-.018)
Næring/ landbruk	-.112* (-.104*)	.081 (.088)	-.123* (-.154**)	-.085 (-.107)	.028 (.102)	-.022 (.039)	.032 (-.125*)	-.118* (.043)
Teknisk/ eiendom	-.030 (-.051)	.017 (-.009)	-.026 (.018)	-.051 (-.011)	.029 (.053)	-.097 (.015)	.076 (-.008)	-.116* (-.039)
Kultur	-.021 (.010)	-.025 (.012)	-.027 (-.016)	-.025 (-.018)	.008 (.030)	-.017 (.018)	-.059 (-.064)	-.006 (-.066)

Tabell l: Korrelasjoner (pearson's r) mellom et sett bakgrunnsvariabler for både politikere og administrative ledere i de 30 kommunene. Korrelasjoner for 2003 i parentes. * = sig le. .05, ** = sig le. .01. N2000 = 840-849; N2003 = 792-798.

	Kjønn	Alder	Utdannings- nivå	Oppvokst i kommune	Erfaring privat	Erfaring annen sfære
Alder	.115** (.148**)					
Utdanningsnivå	-.047 (-.053)	-.056 (-.140**)				
Oppvokst i kommunen	.141** (.144**)	-.065 (.030)	-.302** (-.279**)			
Erfaring privat	.132** (.109**)	-.041 (-.019)	-.298** (-.284**)	.154** (.147**)		
Erfaring annen sfære	-.101** (-.098**)	.085* (.097**)	.102** (.117**)	.065 (.004)	-.459** (-.395**)	
Sentralitet	.167** (.140**)	.186** (.182**)	.028 (-.045)	.005 (.054)	-.081** (-.036)	.014 (-.029)

Tabell m: Korrelasjoner (pearson's r) mellom et sett bakgrunnsvariabler og "politisk tilhørighet" for både politikere og administrative ledere i de 30 kommunene. Korrelasjoner for 2003 i parentes. * = sig le. ,05, ** = sig le. .01. N2000 = 844-851; N2003 = 790-798 .

	Kjønn	Alder	Utdannings nivå	Oppvokst i kommune	Erfaring privat	Erfaring annen sfære	Sentralitet
Administrator	.037 (.023)	.023 (-.144**)	.454** (.420**)	-.359** (-.325**)	-.176** (-.207**)	-.197** (-.163**)	.024 (-.098**)
Medlem SV	-.032 (-.045)	-.067 (-.034)	-.022 (.008)	.030 (.034)	-.056 (-.042)	.047 (.039)	.028 (.042)
Medlem AP	-.011 (-.015)	-.034 (.072*)	-.188** (-.200**)	.111** (.151**)	-.041 (-.038)	.176** (.167**)	.001 (.068)
Medlem SP	.014 (.017)	-.068* (-.050)	-.162** (-.140**)	.146** (.141**)	.173** (.152**)	-.049 (.030)	-.009 (.022)
Medlem KRF	-.031 (-.015)	.056 (.090*)	-.068* (-.085*)	.052 (.084*)	-.019 (.051)	.109** (.093**)	.014 (.046)
Medlem V	-.089** (-.079*)	.006 (.033)	.037 (.027)	.039 (.006)	-.012 (-.011)	.097** (.076*)	.014 (.016)
Medlem H	.010 (.033)	.066 (.114**)	-.073* (-.082*)	.101** (.040)	.150** (.129**)	-.022 (-.011)	-.020 (-.006)
Medlem FRP	.039 (.017)	-.092 (-.068)	-.195** (-.129**)	.052 (.055)	.050 (.078)	-.038 (-.055)	-.030 (-.006)
Medlem Andre	-.013 (.005)	.065 (.035)	-.128** (-.146**)	.081* (.078*)	.022 (.052)	-.004 (-.028)	-.012 (-.032)

Tabell n: Korrelasjoner (pearson's r) mellom et sett bakgrunnsvariabler og hovedarbeidsområde for både politikere og administrative ledere i de 30 kommunene. Korrelasjoner for 2003 i parentes. * = sig le. ,05, ** = sig le. .01. N2000 = 840-851; N2003 = 790-800.

	Kjønn	Alder	Utdannings nivå	Oppvokst i kommune	Erfaring privat	Erfaring annen sfære	Sentralitet
Kun administrasjon	.031 (.028)	.009 (-.048)	.103** (.075*)	-.054 (-.038)	-.058 (-.038)	-.077* (-.054)	.369** (.415**)
Helse- og sosial	-.097* (-.121**)	.072* (.019)	.002 (-.055)	-.097** (-.095**)	-.063 (-.115**)	.032 (.031)	-.110** (-.186**)
Undervisning	-.086* (-.053)	-.080* (-.015)	-.075* (-.012)	-.027 (-.004)	.031 (.032)	.068* (.052)	-.054 (-.131**)
Næring og landbruk	.058 (.055)	-.060 (.035)	-.122** (-.111**)	.083* (.029)	.138** (.100**)	-.040 (-.012)	.053 (.087*)
Teknisk og eiendom	.055 (.057)	.042 (.004)	-.001 (-.075*)	.013 (.060)	.012 (.031)	.003 (.001)	-.017 (-.130**)
Kultur	-.030 (-.036)	.000 (-.044)	.010 (-.042)	-.022 (.041)	-.057 (.021)	.105** (.090*)	-.001 (-.078*)

Tabell o: Korrelasjoner (pearson's r) mellom et sett strukturelle trekk ved kommunene for både politikere og administrative ledere i de 30 kommunene. Korrelasjoner for 2003 i parentes. * = sig le. .05, ** = sig le. .01. N2000 = 850; N2003 = 805-806.

	Kommune- størrelse	Inntekt per capita	Størrelse komm.styre	Antall partier komm.styre	Politisk kon- sentrasjon	Politisk stabilitet	Resultat- modell
Inntekt per capita	-.244** (-.241**)						
Størrelse kommunestyre	.793** (.795**)	-.464** (-.459**)					
Antall partier kommunestyre	.663* (.646**)	-.520* (-.506**)	.757** (.736**)				
Politisk konsentrasjon	-.064** (-.066)	-.082* (-.021)	-.146** (-.153**)	-.062 (-.026)			
Politisk stabilitet	.228** (.219**)	.077* (.050)	.240** (.216**)	.328** (.330**)	.271** (.299**)		
Resultatmodell	.303** (.184**)	-.125** (-.181**)	.177* (.184**)	.147** (.242**)	-.041 (-.127**)	-.303** (-.031)	
Sektormodell	-.033 (-.036)	.285** (.274**)	-.203** (-.188**)	-.285** (-.282**)	.109** (.097*)	.038 (.035)	-.335** (-.277**)

*Tabell p: Korrelasjoner mellom kommunestrukturelle variabler, bakgrunnsvariabler, "politisk tilhørighet" og hovedarbeidsområde for både politikere og administratorer. Korrelasjoner for 2003 i parentes. N2000=843-850 ; N2003 =462-470. Pearsons r. * = sig le .05, ** = sig le .01*

	Kommune- størrelse (innb.)	Inntekt per capita	Størrelse kommune- styre	Antall partier kommune- styre	Politisk konsentrasjon	Politisk stabilitet
Kjønn	-.016 (-.019)	-.025 (-.034)	-.002 (-.015)	.059 (.004)	.023 (.016)	-.025 (-.022)
Alder	.057 (.114**)	-.082* (-.122**)	.037 (.133**)	.032 (.158**)	.056 (-.004)	.037 (.048)
Utdanningsnivå	.079* (.068)	.010 (.004)	.019 (.096*)	.073* (.052)	.033 (-.074*)	.065 (.065)
Oppvokst i kommunen	.042 (.060)	-.007 (-.020)	.080* (.058)	-.003 (.027)	-.050 (-.017)	-.047 (-.035)
Erfaring privat	-.001 (-.060)	-.019 (.014)	-.015 (-.058)	-.047 (-.051)	.016 (.027)	.017 (-.021)
Erfaring annen sfære	-.025 (-.020)	.052 (.031)	.002 (-.030)	-.061 (-.063)	-.050 (-.022)	-.010 (-.009)
Sentralitet	.036 (.055)	.077* (-.005)	-.056 (.010)	.026 (.024)	.015 (-.028)	.028 (.001)
Administrator	-.014 (-.040)	.086* (.094*)	-.128** (-.040)	.127** (-.057)	.171** (.029)	.014 (-.006)
SV	.054 (.061)	-.042 (-.020)	.064 (.054)	.001 (.092**)	.020 (-.016)	.032 (.058)
AP	.005 (-.002)	.002 (-.030)	.010 (.011)	-.044 (.035)	-.007 (.031)	.022 (.045)
SP	-.126** (-.021**)	.061 (.070*)	-.139** (-.146**)	-.060 (-.146**)	-.051 (-.021)	-.029 (-.034)
KrF	-.024 (.009)	-.017 (-.051)	.026 (.045)	-.047 (-.025)	-.052 (-.010)	-.040 (-.060)
V	.031 (.038)	-.072* (-.064)	.104* (.041)	-.005 (.070*)	-.027 (-.027)	.040 (.028)
H	.083* (.046)	-.056 (-.052)	.116** (.039)	-.021 (.066)	-.075* (-.026)	.005 (.022)
FrP	.051 (-.007)	-.090** (-.071*)	.113** (.033)	-.006 (.059)	-.031 (.008)	.034 (.017)
Andre	-.009 (.117**)	.043 (.029)	-.046 (.044)	-.023 (.043)	-.066 (-.014)	-.090** (-.031)
Kun admini- strasjon	-.016 (-.014)	.079** (.075*)	-.066 (-.010)	.035 (-.016)	.043 (-.042)	-.002 (-.042)
Helse og sosial	.009 (-.045)	-.021 (.002)	-.012 (-.049)	.004 (-.027)	.015 (-.023)	.041 (-.017)
Undervisning	-.005 (-.036)	-.007 (-.020)	-.021 (-.044)	-.021 (-.029)	-.034 (-.059)	-.005 (-.020)
Næring/ landbruk	-.113** (-.082**)	-.024 (.012)	-.082 (-.078*)	-.048 (-.032)	-.065 (.046)	-.021 (.058)
Teknisk/ eiendom	.020 (.013)	-.044 (-.029)	.047 (.033)	-.009 (.040)	-.035 (-.058)	.008 (.024)
Kultur	.038 (-.001)	-.019 (.012)	.051 (-.028)	-.006 (-.016)	-.031 (-.001)	.058 (.030)

VEDLEGG 22: Deskriptiv statistikk for variabelen ”politikernes kontakt med administrasjonen”

*Indeksen ”politikeres kontakt med administrative ledere”. Beskrivende statistikk.
N2000=537; N2003=470*

	2000	2003
Modus	1	2
Median	2	2
Gjennomsnitt	2,18	2,53
Standardavvik	1,82	2,02
Minimum	0	0
Maksimum	8	8
Skewness	0,86	0,96
Kurtosis	0,33	0,23

VEDLEGG 23: Deskriptiv statistikk for variabelen ”administrasjonens kontakt med politikerne”

*Indeksen ”administrative lederes kontakt med politikerne”. Beskrivende statistikk.
N2000=314; N2003=336*

	2000	2003
Modus	1	0
Median	3	4
Gjennomsnitt	3,21	4,76
Standardavvik	2,62	3,82
Minimum	0	0
Maksimum	16	16
Skewness	1,32	0,77
Kurtosis	0,14	0,13

VEDLEGG 24: Test for signifikante forskjeller mellom enkeltkommuner med hensyn på interaksjon

Tabell a: Tukey's b-test for homogene sub-grupper med hensyn til Politikernes interaksjon med administrasjonen. Gjennomsnittsscore for hver kommune. Kommune som klassifiseringsgrunnlag. Tall for 2000 og 2003 samlet. Variasjonsbredde 0-8.

kommune	N	Subset for alpha = .05	
		1	2
Åseral	26	1,4878	
Vegårshei	31	1,6885	1,6885
Sogndalen	35	1,8008	1,8008
Åmli	30	1,8448	1,8448
Grimstad	48	1,8895	1,8895
Bykle	16	1,9375	1,9375
Froland	26	2,0647	2,0647
Vennesla	45	2,0897	2,0897
Lyngdal	28	2,1079	2,1079
Evje	28	2,1552	2,1552
Sirdal	18	2,1667	2,1667
Risør	36	2,1960	2,1960
Kvinesdal	38	2,2724	2,2724
Mandal	49	2,2730	2,2730
Hægebostad	17	2,2755	2,2755
Bygland	13	2,3082	2,3082
Birkeland	39	2,3252	2,3252
Søgne	33	2,3446	2,3446
Flekkefjord	44	2,3718	2,3718
Kristiansand	71	2,4463	2,4463
Lillesand	35	2,4571	2,4571
Farsund	44	2,5004	2,5004
Iveland	24	2,5285	2,5285
Audnedal	27	2,6054	2,6054
Marnadal	31	2,6129	2,6129
Gjerstad	28	2,6552	2,6552
Arendal	48	2,7987	2,7987
Lindesnes	26	2,8597	2,8597
Tvedestrand	45	3,1784	3,1784
Valle	28		3,5121

Tabell b: Tukey's b-test for homogene sub-grupper med hensyn til administratorenes interaksjon med politikerne. Gjennomsnittsscore for hver kommune. Kommune som klassifiseringsgrunnlag. Tall for 2000 og 2003 samlet. Variasjonsbredde 0-16.

kommune	N	Subset for alpha = .05	
		1	2
SOGNDALEN	27	2,1742	
bykle	11	2,8419	2,8419
bygland	15	2,9333	2,9333
ÅMLI	21	3,1114	3,1114
iveland	14	3,3758	3,3758
KRISTIANSAND	45	3,3929	3,3929
SIRDAL	27	3,4927	3,4927
VENNESLA	23	3,4930	3,4930
FARSUND	24	3,4942	3,4942
arendal	18	3,5307	3,5307
MANDAL	31	3,5416	3,5416
MARNADAL	20	3,5948	3,5948
VEGÅRSHEI	15	3,6102	3,6102
KVINESDAL	32	3,7097	3,7097
FLEKKEFJORD	29	3,8776	3,8776
valle	21	4,0124	4,0124
SØGNE	24	4,0126	4,0126
grimstad	31	4,0839	4,0839
froland	17	4,3533	4,3533
AUDNEDAL	16	4,3565	4,3565
birkeland	20	4,4500	4,4500
HÆGEBOSTAD	13	4,4615	4,4615
risør	22	4,5863	4,5863
LYNGDAL	11	4,7951	4,7951
gjærstad	21	4,8115	4,8115
tvedestrand	24	4,9526	4,9526
ÅSERAL	20	4,9855	4,9855
lillesand	23	5,5655	5,5655
LINDESNES	17		6,2353
evje	16		6,3660

VEDLEGG 25: Resultater fra to regresjonsanalyser. avhengig variabel: politikernes oppfatning av klarhet i forholdet politikk-administrasjon.

ORDINARY LEAST SQUARES. METODE = ENTER. USTANDARDISERTE KOEFFISIENTER, MED T-VERDIER I PARENTES. * = SIG LE .05, ** = SIG LE .01. N2000=525; N2003=450. VARIASJONSBREDDE AVHENGIG VARIABEL = 0-8

	2000	2003
KONSTANT	2,46** (5,77)	1,56** (3,13)
SOSIAL BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	-0,001 (-0,01)	0,003 (0,04)
Alder	-0,001 (-0,42)	-0,001 (-0,24)
Utdanning	-0,03 (-1,50)	0,02 (1,02)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	-0,03 (-0,43)	0,09 (1,23)
Ansatt i egen kommune (1=ja)	0,05 (0,68)	-0,01 (-0,12)
Medlem SV	-0,27 (-1,20)	-0,06 (-0,25)
Medlem AP	-0,05 (-0,34)	0,07 (0,49)
Medlem SP	-0,23 (-1,55)	-0,11 (-0,75)
Medlem KRF	-0,23 (-1,61)	-0,10 (-0,68)
Medlem V	0,04 (0,23)	0,01 (0,04)
Medlem H	-0,10 (-0,71)	0,01 (0,09)
Medlem FRP	0,21 (1,37)	-0,03 (-0,18)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
Ordfører/vara (1=ja)	-0,02 (-0,13)	-0,09 (-0,68)
Leder hovedutvalg (1=ja)	-0,06 (-0,86)	-0,10 (-1,29)
Medlem formannskap (1=ja)	0,06 (1,09)	0,01 (0,11)
Sto på kumulert plass (1=ja)	-0,02 (-0,37)	-0,09 (-1,23)
1. periode (1=ja)	0,17** (2,75)	-0,01 (-0,18)
Antall år i parti	0,000097 (0,03)	-0,003 (-1,08)
% frikjøpt	0,000 (-0,11)	-0,002 (-1,05)
Medlem styrende koalisjon (1=ja)	-0,08 (-1,32)	-0,09 (-1,33)
Hovedarbeidsområde – kun adm.	0,07 (0,59)	-0,11 (-0,88)
Hovedarbeidsområde – helse/sosial	0,01 (0,13)	0,03 (0,02)
Hovedarbeidsområde – undervisning	0,18* (2,54)	0,11 (1,17)
Hovedarbeidsområde – næring/landbruk	-0,01 (-0,14)	-0,01 (-0,08)
Hovedarbeidsområde – teknisk	-0,01 (-0,11)	-0,06 (-0,81)
Hovedarbeidsområde – kultur	0,01 (0,08)	0,05 (0,62)
TREKK VED INDRE KONTEKST		
Kommunestørrelse (innbyggere)	0,0000035 (1,22)	0,0000013 (0,39)
Inntekt per capita	-0,0000013 (-0,61)	-0,00000054 (-0,22)
Størrelse kommunestyre	0,005 (0,91)	0,006 (0,95)
Antall partier i kommunestyre	-0,13* (2,44)	-0,03 (-0,56)
Politisk konsentrasjon	-0,01* (-1,97)	-0,001 (-0,17)
Politisk stabilitet	0,01 (0,19)	-0,02 (-0,47)
Resultat/tonivå-modell (1=ja)	0,12 (0,75)	0,26 (1,47)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	0,04 (0,47)	0,14 (1,57)
R2-justert	0,084	0,029
F-verdi	2,39**	1,39
Høyeste VIF-verdi	5,4	4,7

VEDLEGG 26: Resultater fra to regresjonsanalyser. Avhengig variabel =administrasjonens oppfatning av klarhet i forholdet politikk-administrasjon.

ORDINARY LEAST SQUARES. METODE = ENTER. USTANDARDISERTE KOEFFISIENTER, MED T-VERDIER I PARENTES. * = SIG LE .05, ** = SIG LE .05. N2000=304; N2003=324. VARIASJONSBREDDE AVHENGIG VARIABEL = 0-16

	2000	2003
KONSTANT	1,93** (3,13)	2,10** (3,56)
SOSIAL BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	0,003 (0,04)	-0,06 (-0,68)
Alder	0,000099 (0,02)	0,003 (0,48)
Utdanning	0,035 (0,70)	-0,007 (-0,16)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	-0,07 (-0,69)	-0,09 (-0,86)
Forrige stilling i privat sektor (1=ja)	0,16 (1,40)	0,11 (0,88)
Har vært kommunepolitiker (1=ja)	-0,29* (2,16)	-0,09 (-0,63)
Har vært komm.pol. i egen komm. (1=ja)	0,31 (1,82)	-0,18 (-1,00)
Er komm.pol. i egen komm. (1=ja)	0,19 (0,69)	0,09 (0,32)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
År i stilling	-0,006 (-0,78)	-0,008 (-0,98)
År i kommune	-0,006 (-0,93)	0,001 (0,11)
Stillingsnivå	-0,02 (-0,24)	-0,13 (-1,86)
Jobber i sentraladm. (1=ja)	0,03 (0,21)	-0,05 (-0,27)
Hovedarbeidsområde – kun adm.	-0,08 (-0,46)	-0,21 (-1,13)
Hovedarbeidsområde – helse/sosial	0,07 (0,64)	-0,04 (-0,32)
Hovedarbeidsområde – undervisning	0,08 (0,61)	-0,21 (-1,48)
Hovedarbeidsområde – næring/landbruk	-0,30** (-2,58)	-0,15 (-1,16)
Hovedarbeidsområde – teknisk	-0,17 (-1,70)	-0,27* (-2,30)
Hovedarbeidsområde – kultur	-0,18 (-1,38)	0,07 (0,52)
TREKK VED INDRE KONTEKST		
Kommunestørrelse (innbyggere)	-0,0000020 (-0,54)	0,0000020 (0,49)
Inntekt per capita	-0,0000035 (-1,15)	-0,0000016 (-0,52)
Størrelse kommunestyre	-0,003 (-0,42)	-0,01 (-1,85)
Antall partier i kommunestyre	-0,02 (-0,23)	0,03 (0,36)
Politisk konsentrasjon	-0,003 (-0,42)	-0,01 (-1,48)
Politisk stabilitet	-0,02 (-0,52)	0,03 (0,56)
Resultat/tonivå-modell (1=ja)	0,25 (1,01)	0,02 (0,11)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	0,20 (0,58)	0,08 (0,82)
R2-justert	0,035	0,022
F-verdi	1,43	1,28
Høyeste VIF-verdi	4,8	4,5

VEDLEGG 27: Univariat statistikk for indeksen "utgiftsvillighet".

	2000			2003		
	Politikere (N=537)	Administratører (N=314)	Samlet (N=851)	Politikere (N=470)	Administratører (N=336)	Samlet (N=806)
Modus	50	48	50	51	48	51
Median	53	51	52	52	50	51
Gjennom-snitt	53,2	50,5	52,2	52,8	50,4	51,8
Standard-avvik	6,6	5,5	6,3	6,4	5,2	6,1
Min-max	35-79	30-70	30-79	28-88	30-68	28-88
Chronbachs alpha	0,72	0,66	0,71	0,74	0,65	0,72

Indeksene er ikke helt normalfordelt, selv om de er omtrent klokkeformede og ikke skjevfordelt. Dette skyldes en noe lavere spredning, og dermed blir fordelingen høyere på midten enn en normalfordeling. Dette er ikke noe problem, og skyldes bare at det er mer konsentrasjon rundt midten enn det er i en normalfordeling.

VEDLEGG 28: Test for signifikante forskjeller mellom enkeltkommuner med hensyn på utgiftsvillighet

Tukey's b-test for homogene sub-grupper med hensyn til ekspansivitet/utgiftsvillighet. Gjennomsnittsscore for hver kommune. Kommune som klassifiseringsgrunnlag. Tall for 2000 og 2003 samlet. Variasjonsbredde 0-88.

kommune	N	Subset for alpha = .05				
		1	2	3	4	5
Bykle	27	48,4040				
Sirdal	45	48,8423	48,8423			
Åseral	46	49,1890	49,1890	49,1890		
Birkeland	59	49,6168	49,6168	49,6168		
Froland	43	49,8718	49,8718	49,8718	49,8718	
Iveland	38	50,1555	50,1555	50,1555	50,1555	50,1555
Åmli	51	50,3598	50,3598	50,3598	50,3598	50,3598
Tvedestrand	69	51,3583	51,3583	51,3583	51,3583	51,3583
Kvinesdal	70	51,3684	51,3684	51,3684	51,3684	51,3684
Valle	49	51,3979	51,3979	51,3979	51,3979	51,3979
Lindesnes	43	51,9251	51,9251	51,9251	51,9251	51,9251
Songdalen	62	51,9389	51,9389	51,9389	51,9389	51,9389
Marnadal	51	52,0425	52,0425	52,0425	52,0425	52,0425
Kristiansand	116	52,0597	52,0597	52,0597	52,0597	52,0597
Lyngdal	39	52,1288	52,1288	52,1288	52,1288	52,1288
Vegårshei	46	52,1312	52,1312	52,1312	52,1312	52,1312
Søgne	57	52,2663	52,2663	52,2663	52,2663	52,2663
Mandal	80	52,4288	52,4288	52,4288	52,4288	52,4288
Farsund	68	52,4653	52,4653	52,4653	52,4653	52,4653
Flekkefjord	73	52,5660	52,5660	52,5660	52,5660	52,5660
Lillesand	58	52,8079	52,8079	52,8079	52,8079	52,8079
Audnedal	43	52,8468	52,8468	52,8468	52,8468	52,8468
Gjerstad	49	52,8868	52,8868	52,8868	52,8868	52,8868
Risør	58		53,1351	53,1351	53,1351	53,1351
Grimstad	79		53,2284	53,2284	53,2284	53,2284
Vennesla	68		53,2642	53,2642	53,2642	53,2642
Evje	44			53,7039	53,7039	53,7039
Hægebostad	30				54,3493	54,3493
Bygland	28					54,4321
Arendal	66					54,6488

VEDLEGG 29: Gjennomsnittforskjeller i utgiftsvillighet mellom politikere og administrative ledere i de 30 kommunene.

T-TEST. * SIG LE .05, ** SIG LE .01

kommune	politikker eller adm	Gjennomsnitt	N	Avvik pol-adm
Lindesnes	adm	47,9	17	
	pol	54,6	26	6,7**
Marnadal	adm	48,7	20	
	pol	54,2	31	5,5**
Kristiansand	adm	48,8	45	
	pol	54,1	71	5,3**
Søgne	adm	49,3	24	
	pol	54,5	33	5,2**
Iveland	adm	46,9	14	
	pol	52,0	24	5,1**
Vennesla	adm	50,3	23	
	pol	54,8	45	4,5**
Arendal	adm	51,4	18	
	pol	55,9	48	4,5*
Lyngdal	adm	48,9	43	
	pol	53,4	11	4,5
Hægebostad	adm	52,0	13	
	pol	56,1	17	4,1
Evje	adm	51,2	16	
	pol	55,2	28	4,1*
Gjerstad	adm	51,3	21	
	pol	55,2	28	3,9
Kvinesdal	adm	49,4	32	
	pol	53,1	38	3,7**
Grimstad	adm	51,1	31	
	pol	54,6	48	3,5**
Risør	adm	51,1	22	
	pol	54,4	36	3,3*
Åmli	adm	48,6	21	
	pol	51,6	30	3,0
Tvedestrand	adm	49,8	24	
	pol	52,2	45	2,4
Flekkefjord	adm	51,4	29	
	pol	53,3	44	2,1
Valle	adm	50,3	21	
	pol	52,2	28	1,9
Farsund	adm	51,4	24	
	pol	53,1	44	1,7
Bygland	adm	53,6	15	
	pol	55,3	13	1,7
Birkeland	adm	48,9	20	
	pol	50,0	39	1,1
Sirdal	adm	48,6	27	
	pol	49,2	18	0,6
Audnedal	adm	52,7	16	
	pol	53,0	27	0,3
Lillesand	adm	52,8	23	
	pol	52,8	35	0,0
Songdalen	adm	52,1	27	
	pol	51,8	35	-0,3
Froland	adm	50,1	17	
	pol	49,7	26	-0,4
Vegårshei	adm	52,7	15	
	pol	51,8	31	-0,9
Bykle	adm	49,2	11	
	pol	47,9	16	-1,3
Mandal	adm	53,2	31	
	pol	51,9	49	-1,3
Åseral	adm	51,6	20	
	pol	47,3	26	-4,3**

VEDLEGG 30: Resultater fra to regresjonsanalyser. kun kommuner med størst avvik mellom politikk og administrasjon (grimstad, iveland, kristiansand, kvinesdal, lindesnes, marnadal, søgne og vennesla). avhengig variabel =utgiftvillighet/ekspansivitet.

Tabell a: Ordinary least squares. Metode = enter. Ustandardiserte koeffisienter, med t-verdier i parentes. * = sig le .05, ** = sig le .01. n2000=265; n2003=249. (m) = missingverdi erstattet med gjennomsnitt. Variasjonsbredde avhengig variabel = 28-88

	2000	2003
KONSTANT	51,91** (13,19)	51,96** (15,62)
Politiker (1) eller administrator	1,81 (0,57)	6,28** (3,43)
SOSIAL/POLITISK BIOGRAFI		
Kjønn (1=mann)	-0,82 (-0,92)	-1,96** (-2,73)
Alder (m)	-0,09* (-2,23)	0,12** (3,25)
Utdanning (m)	-1,01** (-2,70)	-0,74* (-2,37)
Erfaring fra privat sektor (1=ja)	-1,73* (-2,02)	-1,15 (1,59)
SV	13,91** (3,27)	2,66 (0,93)
AP	3,12 (0,95)	-1,88 (-0,99)
SP	0,52 (0,15)	-2,34 (-1,05)
KRF	-0,78 (-0,24)	-5,26* (-2,79)
V	4,10 (1,16)	-1,89 (-0,81)
H	1,71 (0,52)	-4,84* (-2,40)
FRP	2,06 (0,60)	-2,86 (-1,25)
ORGANISATORISK BIOGRAFI		
Sentralitet (m)	-3,79* (-2,02)	-0,55 (-0,34)
Jobber kun med adm. (1=ja)	-1,58 (-1,23)	-2,98** (-2,92)
TREKK VED INDRE KONTEKST		
Inntekt per capita	-0,000037 (-0,47)	-0,000075 (-1,17)
Sektor/etatsmodell (1=ja)	1,73 (1,46)	-0,09 (-0,08)
R2-justert	0,238	0,294
F-verdi	5,84**	7,07**
Høyeste VIF-verdi	7,6	7,6

Tabell b: Sammenligning av gjennomsnittsscore på ekspansivitetsvariabelen for politikere og administratorer i kommuner med størst forskjell (Grimstad, Ivland, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Marnadal, Søgne og Vennesla).

	2000	2003	t-verdi
POLITIKERE			
Kommuner med størst forskjell	54,4	53,7	0,95
Andre kommuner	52,6	52,3	0,65
T-VERDI	-2,94**	-2,20**	
ADMINISTRATORER			
Kommuner med størst forskjell	49,4	49,1	0,39
Andre kommuner	51,1	51,1	0,14
T-VERDI	2,68**	3,18**	

VEDLEGG 31: Forskjeller i prioritering mellom politikere og administratorer av saksområder i kommunene

0 = PRIORITERES KRAFTIG NED, 4 = PRIORITERES KRAFTIG OPP. POLITIKERE (N2000=537/N2003=470) OG ADMINISTRATORER (N2000=314/N2003=336)

OPPGAVE	GJENNOMSNIITT ADMINISTRATORER (STD)		GJENNOMSNIITT POLITIKERE (STD)	
	2000	2003	2000	2003
Årsplanlegging	2.5 (0,7)	2,5 (0,7)	2.4 (0.7)	2,4 (0,6)
Langtidsplanlegging	2.9 (0.8)	2,9 (0,8)	2.6 (0.8)	2,6 (0,8)
Budsjett/regnskap	2.4 (0.7)	2,5 (0,7)	2.6 (0.8)	2,5 (0,7)
Personalpolitikk	3.1 (0.8)	2,9 (0,8)	2.8 (0.8)	2,6 (0,7)
Miljøvern	2.3 (0.8)	2,4 (0,7)	2.3 (0.9)	2,3 (0,8)
Byggesaker	2.1 (0.5)	2,0 (0,6)	2.3 (0.7)	2,3 (0,7)
Helse- og sosialsaker	2.2 (0.7)	2,2 (0,6)	2.5 (0.8)	2,5 (0,7)
Barnevern	2.4 (0.7)	2,4 (0,7)	2.6 (0.8)	2,7 (0,7)
Alders- og sykehjem	2.0 (0.7)	2,0 (0,7)	2.4 (0.9)	2,4 (0,8)
Eldreleiligheter	2.0 (0.7)	2,0 (0,7)	2.2 (0.8)	2,0 (0,7)
Hjemmesykepleie	2.3 (0.7)	2,3 (0,7)	2.6 (0.7)	2,6 (0,7)
Psykisk utv.hemmede	2.2 (0.6)	2,3 (0,6)	2.4 (0.8)	2,4 (0,7)
Skolefritidsordning	2.1 (0.6)	2,1 (0,6)	2.2 (0.7)	2,2 (0,7)
Barne/ungdomsskoler	2.4 (0.7)	2,4 (0,7)	2.9 (0.8)	2,7 (0,8)
Barnehager	2.4 (0.8)	2,3 (0,7)	2.4 (0.9)	2,5 (0,8)
Idrettsanlegg	2.0 (0.7)	2,1 (0,7)	2.2 (0.7)	2,3 (0,7)
Grende/ungdomshus	2.1 (0.8)	2,1 (0,7)	2.3 (0.8)	2,2 (0,8)
Kommunale veier	2.3 (0.7)	2,3 (0,7)	2.6 (0.8)	2,5 (0,8)
Vann/renovasjon	2.1 (0.5)	2,1 (0,5)	2.2 (0.6)	2,1 (0,6)
Næringssaker	2.5 (0.8)	2,6 (0,8)	2.7 (0.8)	2,8 (0,8)
Landbrukssaker	1.9 (0.7)	1,8 (0,7)	2.0 (0.8)	2,0 (0,8)
Kultursaker	2.4 (0.8)	2,5 (0,8)	2.4 (1.0)	2,5 (0,9)

VEDLEGG 32: Faktoranalyse av 21 enkeltoppgaver som ble prioritert.

PRINCIPAL COMPONENT, UTTREKK AV FAKTORER MED EIGENVALUE HØYERE ENN 1.
VARIMAX ROTERING. N=1657. UTHEVETE TALL ER DE SOM INNGÅR I SAMME SAKSOMRÅDE.

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4	Faktor 5	Faktor 6	Faktor 7
Årsplanlegging	0,02	0,83	0,01	-0,01	0,02	0,03	0,04
Langtidsplanlegging	-0,05	0,78	0,01	-0,05	0,17	-0,02	0,02
Budsjett/regnskap	0,10	0,71	0,01	0,12	-0,15	-0,01	0,00
Miljøvern	0,03	0,00	0,15	0,12	0,82	0,03	-0,07
Byggesaker	0,15	0,03	0,01	0,60	-0,01	0,05	0,07
Helse- og sosialsaker	0,76	0,03	0,12	0,09	0,02	-0,01	-0,08
Barnevern	0,55	0,04	0,35	-0,01	0,14	0,02	-0,08
Alders- og sykehjem	0,79	0,02	-0,01	0,12	-0,15	-0,03	-0,03
Eldreleiligheter	0,68	0,05	-0,12	0,08	0,06	-0,02	0,05
Hjemmesykepleie	0,74	-0,02	0,02	0,06	-0,07	0,06	0,06
Psykisk utv.hemmede	0,56	-0,01	0,26	0,03	0,07	0,13	0,09
Skolefritidsordning	0,04	0,01	0,73	0,00	0,25	0,07	0,09
Barne/ungdomsskoler	0,16	0,03	0,68	0,08	-0,22	0,20	-0,07
Barnehager	0,06	-0,05	0,78	-0,02	0,16	0,02	0,04
Idrettsanlegg	0,00	0,01	0,10	0,20	-0,03	0,82	-0,03
Grende/ungdomshus	0,11	-0,04	0,12	0,01	0,18	0,77	0,10
Kommunale veier	0,04	0,06	0,05	0,66	-0,15	0,18	0,21
Vann/renovasjon	0,07	-0,02	-0,01	0,76	0,16	-0,05	0,01
Næringssaker	-0,03	0,16	-0,00	0,18	-0,19	0,10	0,72
Landbrukssaker	0,05	-0,08	-0,05	0,10	0,20	0,01	0,77
Kultursaker	-0,04	0,07	0,14	-0,14	0,58	0,41	0,22

En oppgave – “personalpolitikk” – hadde flere overlappende, høye score på mange faktorer. Dette feltet ble derfor tatt ut av videre analyse. Et screeplot viste ingen klar utflating i forklart variasjon ved den sjette faktoren. Forsøk med færre og flere faktorer ble løst, og den klareste og mest fornuftige virker som en løsning med syv faktorer. Med såpass mange enheter må man regne med at faktorscore som er høyere enn 0,20 er signifikante.

Scorene på de syv faktorene er ganske ”rene” med noen få unntak. For det første peker det seg klart ut en gruppe som vi kan kalle helse- og sosialsaker. Her er det seks oppgaver (helse- og sosial, barnevern, alders- og sykehjem, eldreleiligheter, hjemmesykepleie og tiltak for psykisk utviklingshemmede) som faller klart inn i en kategori. Vi ser at barnevern også scorer klart signifikant, men mye lavere på faktoren som inneholder skole og undervisning. For det andre er det tre oppgaver som klart danner en skole/undervisningsgruppe, bestående av tre oppgaver (barne- og ungdomsskoler, skolefritidsordning og barnehager). Her scorer også skolefritidsordning svakt over 0,20 på en annen faktor som inneholder blant annet miljøvern og kultursaker. For det tredje er det en gruppe oppgaver som scorer på det vi kan kalle intern administrasjon. For det fjerde er det en gruppe oppgaver som vi klart kan kalle ”tekniske”, og som består av tre deloppgaver (byggesaker, vei og vann/renovasjon), næringssaker og landbrukssaker). For det femte scorer idrettsanlegg og grende/ungdomshus høyt på samme faktor har jeg valgt å gruppere disse to en atskilt gruppe. Her er det imidlertid en høy score også på kultursaker, noe som kan tyde på at det er en betydelig overlap mellom disse prioriteringsområdene. Siden kultur likevel scorer høyere på en egen faktor, har jeg valgt å skille ut dette som en oppgave. Her scorer kultur høyt sammen med miljøvern, slik at disse to er slått sammen til en gruppe. På et mer teoretisk plan vil disse to oppgavene fange opp mye av det jeg tidligere kalte immaterielle verdier. Sist ser vi at næringssaker og landbrukssaker scorer høyt på samme faktor, slik at disse også danner en egen oppgavegruppe.

VEDLEGG 33: Deskriptiv statistikk, samt mål på intern konsistens (chronbach's alpha) for hver av de seks grupper oppgaver.

(N=1657). VARIASJONSBREDDE = 0-4

	Intern administrasjon	Helse og sosial	Skole og barnehager	Tekniske saker	Næring og landbruk	Idrett og grendehus	Kultur og miljøvern
Modus	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Median	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,0	2,5
Gjennomsnitt	2,5	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	2,4
Standardavvik	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7
Chronbachs alpha	0,67	0,78	0,62	0,48	0,35	0,58	0,49

For hver gruppe er samtlige deloppgaver som går inn i gruppen av oppgaver summert. Siden det er et ulikt antall deloppgaver som inngår i hver gruppe, er variasjonsbredden på hver av dem ulik. Dette kan gjøre det vanskelig å sammenligne effekter av ulike variabler på tvers av ulike ligninger. Derfor har jeg valgt å standardisere på enkleste måte, nemlig ved å dividere scoren på antall deloppgaver som inngår. Dermed varierer samtlige seks oppgavegrupper fra 0 til 4.

Den interne konsistensen på de seks gruppene av oppgaver varierer fra meget god (helse- og sosial) til dårlig. En score på 0,50 på Chronbach's alpha regnes som akseptabel (Hair et al 1992). En oppgavegruppe henger dårlig sammen (næring og landbruk), men jeg har likevel valgt å beholde den. Resultater fra analyser med denne indeksen som avhengig variabel bør tolkes med forsiktighet. Det som her gjenspeiles er at det er typer oppgaver som oppfattes som å henge "naturlig" sammen, mens de andre oppgavene har mindre slik indre sammenheng. Som vi ser er samtlige fordelinger noe venstreskjeve, noe betyr at det er relativt mindre gruppe som trekker gjennomsnittet opp. Ingen av gruppene fremstår derved som normalfordelte, men de tilfredsstillende likevel krav til klokkeform og til en viss spredning.

VEDLEGG 34: Den samlede forklaringskraft i fjorten regresjonsanalyser med og uten interaksjonsledd. prioritering av de ulike oppgaveområder som avhengig variabel.

Avh. variabel	Intern adm		Helse/sosial		Skole		Teknisk		Nær/landb		Idrett/grend		Kultur	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
R2 justert uten interak.	0,03	0,04	0,21	0,24	0,21	0,15	0,14	0,14	0,12	0,09	0,08	0,06	0,21	0,22
F-verdi	2,31	2,69	11,50	12,80	11,70	7,72	7,45	7,19	6,27	4,52	4,45	3,54	11,88	11,43
R2 justert med interak.	0,04	0,04	0,21	0,24	0,21	0,16	0,14	0,16	0,13	0,08	0,08	0,08	0,21	0,22
F-verdi	2,00	1,96	7,79	8,52	7,88	5,74	5,14	5,37	4,73	3,12	3,34	3,05	7,91	7,80

Som det går fram av tabellen øker den forklarte variansen svakt i enkelte ligninger ved innføring av interaksjonsledd. Ligningene blir likevel dårligere spesifisert, noe vi ser ved F-verdien som estimerer hvor godt modellen "passer" til data. Dette tyder på at det ikke er de forventede interaksjonseffekter i data.

VEDLEGG 35: Regresjonsanalyser foretatt blant politikerne og administratorer. Kun effekter av arbeidsområde tatt med.

Tabell a: Resultat for politikere. Ustandardiserte koeffisienter. Uthevete tall = SIG LE. .05
(N2000=533/N2003=460)

	Intern adm		Helse/ sosial		Skole		Teknisk		Nær/ landbruk		Idrett/ grendhus		Kultur	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Kun adm	,006	,097	-,164	-,148	-,099	-,021	-,108	,026	,261	,002	-,064	-,267	,059	-,104
Helse/ sosial	-,074	,039	,064	,234	-,053	,160	,011	,078	,054	,051	,073	,030	,003	-,017
Under- visning	,090	,041	-,009	-,070	,304	,080	-,133	-,068	,019	,004	-,105	-,207	-,056	-,093
Teknisk	,055	-,020	-,009	-,029	-,033	,052	,109	,133	,065	,003	-,014	-,018	-,020	,047
Nær/ Landbr.	,037	,139	-,148	,029	-,034	-,044	,041	,084	,226	,128	,037	-,007	,009	-,145
Kultur	-,067	-,059	,047	,045	,019	,176	,085	,068	,068	-,002	,183	,229	,453	,317
R2 just	,000	,000	,017	,032	,049	,031	,026	,021	,024	,000	,002	,022	,043	,024
F-verdi	,85	1,02	2,57	3,57	5,61	3,50	3,39	2,65	3,22	,75	1,21	2,79	5,01	2,91

Tabell b: Resultat for politikere. Ustandardiserte koeffisienter. Uthevete tall = SIG LE. .05
(N2000=313/N2003=324) Ustandardiserte koeffisienter. Uthevete tall = sig le. .05.

	Intern adm		Helse/sosial		Skole		Teknisk		Nær/landb		Idrett/grend		Kultur	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Kun adm	-,120	-,075	-,204	-,157	-,106	-,122	-,091	-,040	-,108	-,115	-,113	-,293	-,079	-,263
Helse/ sosial	-,043	-,090	,259	,263	-,057	,018	-,098	-,068	-,226	-,158	-,063	-,074	-,007	-,146
Under- visning	-,096	-,093	,030	,096	,401	,373	-,188	-,015	,080	,079	-,086	-,199	-,147	-,099
Teknisk	-,235	-,184	-,243	-,125	,000	-,040	,209	,292	-,084	,073	-,121	-,101	,034	-,075
Nær/ Landbr.	,024	,025	-,059	-,081	-,010	,003	-,089	-,054	,293	,076	-,007	-,180	,047	-,055
Kultur	,066	-,053	-,183	-,138	-,087	-,121	-,030	-,055	-,059	-,077	,135	,323	,447	,413
R2 just	,006	,000	,167	,148	,047	,064	,096	,097	,064	,019	,001	,047	,038	,074
F-verdi	1,32	,81	11,5	10,7	3,57	4,80	6,54	6,99	4,58	2,07	,60	3,76	3,05	5,43

Det er ikke mulig å lese noen enkle og klare endringer ut av analysene. Men i hovedsak virker det som om administrasjonen fremstår som noe mer sektorisert enn politikerne. Hvis vi ser på endring, er heller ikke bildet særlig klart. For politikernes del styrkes effekten av å jobbe med en spesiell oppgave innenfor tre områder (helse- og sosial, teknisk og kultur/miljøvern), mens den svekkes på de tre andre. Siden ingen effekter er signifikante for prioritering av intern administrasjon, ses denne bort fra. Det er heller ikke lett å se at disse tre feltene, med unntak av helse- og sosial, har spesielt sterke og klare sektorgrenser i forhold til de tre der effekten synker. Det samme gjelder for administrasjonen der tre områder opplever svekket sektorisering, og tre styrket. Enkelte av endringene er også så marginale at de neppe er signifikante. Generelt sett i denne analysen er det ingen tegn til at sektortenkningen forsterkes i løpet av perioden. Effektene er stabile, eller det er endringer som er vanskelig å tolke at skjer i en spesiell retning.

VEDLEGG 36: De ulike partiers gjennomsnittscore på prioritering av ulike saksfelt i 2000 og 2003.

Gjennomsnittscore for hvert parti. Totalt gjennomsnitt alle partier. Absolutt avvik (ser bort fra fortegn). * = sig le. 0.5 knyttet til om et partis prioritering er signifikant forskjellig fra administrasjonens. LSD test.

	Intern administrasjon		Helse- og sosial		Undervisning	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
ADM	2,6	2,6	2,2	2,2	2,2	2,3
SV	2,7	2,5	2,5	2,4	3,3*	3,1*
AP	2,5	2,4*	2,5*	2,5*	2,7*	2,6*
SP	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4
KRF	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
V	2,4	2,4	2,5*	2,4	2,6	2,5
H	2,6	2,7	2,4*	2,4*	2,5*	2,4
FRP	2,6	2,8	2,8*	2,7*	2,3	2,3
Andre	2,3	2,5	2,4	2,5*	2,5	2,3
Totalt gj.snitt	2,6	2,5	2,4	2,3	2,6	2,5
Sum absolutte avvik fra gj.snitt	0,9	1,0	1,0	1,2	1,8	1,7

	Teknisk/eiendom		Idrett/grendehus		Næring/land		Kultursaker	
	2000	2003	2000	2000	2000	2003	2000	2003
ADM	2,2	2,2	2,1	2,1	2,4	2,4	2,2	2,2
SV	2,2	2,1	2,4	2,2	3,5	3,2*	2,1*	2,2
AP	2,3	2,3*	2,4*	2,3*	2,5	2,6*	2,2*	2,4*
SP	2,5*	2,6*	2,2*	2,3*	2,2*	2,3	2,6	2,8*
KRF	2,3*	2,3*	2,0	2,1	2,3*	2,4	2,3	2,4*
V	2,2	2,2	2,4*	2,3*	2,9	2,9*	2,1*	2,4
H	2,4*	2,4*	2,4*	2,2*	2,3*	2,3*	2,4	2,4*
FRP	2,3	2,5*	2,0	2,0	1,5	1,3*	2,1*	2,3
Andre	2,4	2,3	2,5*	2,3	2,1	2,0*	2,4*	2,2
Totalt gjennomsnitt	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3
Sum absolutte avvik fra gjennomsnitt	1,0	1,0	1,6	0,8	3,2	3,2	1,3	1,3

Det er svært lite i tabellen som tyder på en homogeniseringsprosess av de politiske partiers synspunkter før valget. På flere områder er den politiske avstanden like liten (administrasjon, helse- og sosial, tekniske oppgaver) eller like stor (kultursaker) i hele perioden. Ellers svekkes forskjellene noe på skolefeltet og angående idrett og grendehus. Tabellen under oppsummerer de signifikante avvikene mellom administrasjonens prioritering av et saksfelt og administrasjonens prioritering.

VEDLEGG 37: Avvik (gjennomsnitt) mellom politikere og administratorer i syn på prioritering av ulike oppgaver, fordelt etter kommune.

Positivt avvik = politikere mer positive enn administratorer. T-test * = sig le .05, ** = sig le .01

KOMMUNE	Intern adm.	Helse- og sosial	Skole- og barnehager	Idrett- og grendehus	Kultur og miljøvern	Tekniske saker	Næring og landbruk
Arendal	0,1	0,5**	0,1	0,0	0,2	0,1	0,3
Birkeland	0,3*	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Bygland	0,3*	0,0	0,1	0,1	-0,3*	0,2	0,0
Bykle	-0,3*	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0
Evje	0,1	0,4**	0,0	0,1	-0,2	0,2	0,2
Froland	-0,4**	0,1	0,3*	0,1	-0,4*	0,1	0,1
Gjerstad	-0,5**	0,2	0,3*	0,4	0,0	0,3*	0,3
Grimstad	-0,3**	0,5**	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1
Iveland	0,2	0,2	0,1	0,5**	0,3*	0,3**	0,3*
Lillesand	-0,2	0,1	0,3	0,2	-0,3	0,2	0,0
Risør	-0,4**	0,3*	0,4**	0,1	0,1	0,2*	0,4**
Tvedestrand	-0,1	0,1	0,4**	0,4**	0,1	0,1	0,2
Valle	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
Vegårshei	-0,1	-0,1	0,1	0,2	-0,4*	0,0	0,0
Åmli	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3*	0,2
Audnedal	-0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,4*	0,2	0,1
Farsund	-0,1	0,4**	-0,1	0,2	-0,4*	0,0	0,1
Flekkefjord	-0,1	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,2*	0,3*
Hægebostad	0,1	-0,2	0,2	0,7**	0,1	0,5**	0,3
Kristiansand	-0,2	0,4**	0,4**	0,3*	0,1	0,2*	0,0
Kvinesdal	-0,2*	0,4**	0,2*	0,3	-0,1	0,4**	0,4**
Lindesnes	-0,2	0,5**	0,3	-0,1	0,2	0,4**	0,1
Lyngdal	-0,1	0,3	0,3*	0,3	0,0	0,4**	0,2
Mandal	-0,3*	-0,1	-0,2	0,2	-0,2	0,1	0,2
Marnadal	-0,1	0,3**	0,5**	0,2	0,1	0,6**	0,5**
Sirdal	0,0	0,0	0,2	0,1	-0,2	0,0	0,3
Songdalen	-0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,4*	-0,2*	0,1
Søgne	-0,1	0,3**	0,4**	0,3	0,2	0,3**	0,3
Vennesla	0,0	0,4*	0,4**	0,1	0,0	0,1	0,0
Åseral	-0,5**	-0,1	0,0	-0,1	-0,7**	-0,2*	0,2

VEDLEGG 38: Faktoranalyse av synspunkter på åtte ulike reformer.

Laveste eigenvalue = 0.88. Varimax rotasjon. Ekstraksjonsmetode: principal component analysis. Forklart varians = 79%. Høyeste score uthevet. Missingverdi byttet ut med gjennomsnittsverdi for hvert spørsmål. (n=1657)

	FAKTOR			
	1	2	3	4
Anbud til private	,901	,018	-,054	,151
Konkurransetsette	,887	,010	-,024	,200
Brukermedvirkning	,144	,006	,958	,054
Fritt brukervalg	,700	,005	,297	,032
Mer resultatlønn	,675	,135	,145	-,032
Færre kommuner	,166	,056	,057	,973
Bedre godtgjørelse pol.	,044	,901	-,069	,055
Mer frikjøp politikere	,068	,902	,081	,009

Data samlet for både 2000 og 2003 ble benyttet som basis for faktoranalysen, i og med at poenget er å skape så stabile faktorer som mulig som så kan sammenligne over tid. Spørsmålet omkring "mål- og resultatstyring", skapte uklarheter ved å score høyt på mange faktorer, uansett hvor mange faktorerløsninger som ble valgt. Derfor valgte jeg å ekskludere dette fra videre analyse. En analyse som bare trekker ut faktorer med eigenvalue høyere enn 1 resulterte i to faktorer/dimensjoner der godtgjørelse til politikere dannet en faktor, og de andre den andre faktoren. Et screeplot viste likevel at kurven ikke flatet ut før ved tre faktorer (siste faktor hadde eigenvalue på 0.97). Løsningen virket fornuftig for to av faktorene, men ikke for den tredje som grupperte "brukermedvirkning" og "kommunesammenslåing" langs samme dimensjon. Derfor forsøkte jeg en løsning med fire faktorer (siste faktor med eigenvalue 0.88), vist i tabellen over. Løsningen virker teoretisk sett fornuftig. Anbud, konkurranseutsetting, fritt brukervalg og resultatlønn har ofte vært tett assosiert med det som har gått under den løselige betegnelsen "New Public management" (Christensen & Lægred 1997; Klausen & Ståhlberg 1998; Pollitt & Bouckaert 2000). Brukermedvirkning har en noe annen stilling ved at den i større grad vektlegger deltakelse som et sentralt element, og at det ikke blir betraktet som en form for privatisering eller innføring av markedsmekanismer. Dette er et tiltak som, i alle fall i ord, har fått støtte fra så vel venstre- som høyresiden i politikken (Rønning & Solheim 1998). Økonomisk godtgjørelse av politikere har i liten grad vært noen debatt som har fulgt partipolitiske skillelinjer, og debatten om kommunesammenslåing har også i liten grad vært en partipolitisk debatt, selv om enkelte partier klarere enn andre har gått ut med støtte til en rasjonalisering av antallet kommuner.

VEDLEGG 39: Deskriptiv statistikk for de standardiserte skalene “privatisering” og “politisk frikjøp”.

Samlede tall for 2000 og 2003. (n=1657)

	NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)	POLITISK FRIKJØP
Gjennomsnitt	2,09	1,90
Median	2,00	2,00
Modus	2,00	2,00
Std. avvik	0,96	0,95
Chronbach's alpha	0,83	0,78

Den første skalaen-”New Public Management (NPM)” - består av 4 spørsmål og dermed opprinnelig har en variasjonsbredde fra 0 til 16. Den andre indeksen - ”politisk reform” -består av to spørsmål og dermed en variasjonsbredde fra 0 til 8. Som i forrige kapittel ønsker vi å kunne sammenligne effekter på tvers av ligninger, noe som er lettere hvis variasjonsbredden i de avhengige variablene er identiske. Derfor ble hver av de to indeksene standardisert slik at de varierer mellom 4 og 0.

VEDLEGG 40: Avvik (gjennomsnitt) mellom politikere og administratorer i syn på ulike grupper av reformer.

Fordelt etter kommune. Positivt avvik = politikere mer positive enn administratorer. t-test * = sig le .05, ** = sig le .01

KOMMUNE	NPM	Politiske reformer	Brukermedvirkning	Kommune-sammenslåing
Arendal	0,6*	0,7**	0,2	-0,1
Birkeland	-0,3	-0,4*	0,1	-0,9*
Bygland	0,3	0,6*	0,2	-0,4
Bykle	0,3	0,4	0,4	-0,2
Evje	-0,3	0,8**	0,2	0,1
Froland	0,0	0,3	0,2	-0,4
Gjerstad	0,3	0,0	0,0	-0,8
Grimstad	0,3	0,5*	0,2	-0,4
Iveland	-0,3	0,1	0,1	-0,7*
Lillesand	0,3	0,1	0,4	-0,5*
Risør	-0,4	0,1	0,0	0,3
Tvedestrand	0,2	0,4	0,0	-0,3
Valle	-0,2	0,3	0,3	0,0
Vegårshei	0,6*	-0,1	0,1	0,0
Åmli	-0,5*	0,1	0,0	-0,3
Audnedal	0,5	-0,1	0,2	0,3
Farsund	0,6**	0,1	0,2	-0,3
Flekkefjord	0,3	0,2	0,0	0,1
Hægebostad	0,2	-0,3	0,4	0,0
Kristiansand	0,0	0,5**	0,1	-0,4*
Kvinesdal	0,3	0,2	0,0	0,4
Lindesnes	0,2	0,2	0,0	-0,7
Lyngdal	0,2	0,7**	0,3	-0,4
Mandal	0,4*	0,1	0,0	0,0
Marnadal	0,2	0,9**	0,3	-0,2
Sirdal	-0,1	0,1	0,0	-0,5
Songdalen	0,0	0,2	0,1	0,3
Søgne	0,1	0,6**	0,1	-0,3
Vennesla	0,3	0,7**	0,1	0,0
Åseral	0,1	0,3	0,0	-1,1**

VEDLEGG 41: Sum av signifikante bivariate avvik (gjennomsnitt) mellom politikere og administratorer i ekspansivitet (en indikator), prioritering av ulike saksfelt (7 indikatorer) og syn på ulike grupper av reformer (4 indikatorer).

Totalt antall indikatorer = 12. Fordelt etter kommune. Positivt avvik = politikere mer positive enn administratorer. t-test * = sig le .05, ** = sig le .01

KOMMUNE	ANTALL SIGNIFIKANT FORSKJELLIGE INDIKATORER	SUM ABSOLUTTE FORSKJELLER PRIORITERING SAKSFELT OG HOLDNING TIL REFORMER (11 INDIKATORER)
Kristiansand	7	2,5
Iveland	6	3,2
Risør	6	2,7
Kvinesdal	6	2,9
Marnadal	6	3,9
Søgne	5	3,0
Åseral	5	3,3
Arendal	4	2,9
Vennesla	4	2,1
Grimstad	4	2,9
Farsund	3	2,5
Evje	3	2,6
Froland	3	2,4
Gjerstad	3	3,1
Birkeland	3	2,7
Bygland	3	2,5
Lindesnes	3	2,9
Lyngdal	3	3,2
Tvedestrand	2	2,3
Mandal	2	1,8
Vegårshei	2	1,7
Åmli	2	2,3
Songdalen	2	2,0
Flekkefjord	2	1,6
Hægebostad	2	3,0
Bykle	1	1,9
Audnedal	1	2,5
Lillesand	1	2,6
Sirdal	0	1,5
Valle	0	1,5

Antall signifikante forskjeller vil delvis avhenge av kommunens størrelser, det vil si at det er lettere å få signifikante forskjeller desto flere enheter som er med i analysen. Andre kolonne viser derfor kun summen av absolutte avvik (uten fortegn) for prioritering av saksfelt og synspunkt på reformer. Ekspansivitet er holdt utenfor her siden variasjonsbredden er svært forskjellig og vil slå sterkt ut på et slikt summert tall. Det maksimalt mulige avvik på disse 11 indikatorene er 44 (laveste verdi = 0, høyeste verdi = 4). Det totale avviket gir et litt annet bilde enn antall signifikante avvik, blant annet kommer Kristiansand høyt ut på den ene indikatoren, men relativt lavt ut på den andre. Det motsatte er tilfelle for eksempel for Lyngdal og Hægebostad.

VEDLEGG 42: Datareduksjon gjennom faktoranalyse.

Tabell a: Faktoranalyse for fem spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere/lik 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. Forklart varians = 56%.

	Faktor 1	Faktor 2
1) Tilpasser konklusjoner	0,161	-0,726
2) Alltid beste faglige løsning	0,019	0,826
3) Unnlater å presentere informasjon	0,806	0,016
4) Alltid alle relevante saksopplysninger	-0,472	0,343
5) Ikke fremme forslag som kan vanskeliggjøre kompromiss	0,759	-0,077

Det er ikke vanskelig i etterkant å se at det her tappes to ulike forhold. Det ene går på hvordan man presenterer sine forslag til vedtak, eller konklusjoner. Det andre går på selve den informasjonen – eller saksutredningen – som man avgir til politikerne, og om man her er villig til å tilpasse den det politiske nivå. Rent teoretisk virker det likegyldig hvilke av elementene som best dekker det jeg vil kalle administrativ autonomi. Begge virker som gode indikasjoner, dog med et litt ulike innhold knyttet til ulike aktiviteter før politiske vedtak.

Hensikten med denne faktoranalysen er ikke å trekke ut et ulikt antall ukjente faktorer. Her er den brukt i mer teoretisk øyemed, for å teste hvorvidt ulike spørsmål danner en god felles indikasjon på hvordan administrasjonen opptrer med hensyn på informasjon de avgir til politisk nivå. Poenget er derfor å finne de spørsmål som danner den beste og mest koherente indeksen. Dette ble først gjort ved å kjøre flere analyser med ulike kombinasjoner av enkeltspørsmål, og så å teste de ulike kombinasjonenes interne konsistens gjennom Chronbach's alpha. Det viste seg at den teknisk beste løsning om ved å ta ut spørsmålet "Jeg anbefaler alltid den beste faglige løsningen...". Dette ga en faktor med fire enkeltspørsmål som forklarte 41% av total varians, med en akseptabel intern konsistens (Chronbach's alpha 0,50). Spørsmål 1,3 og 5 kodet om slik at høy verdi på indeksen tilsvarer høy autonomi.

Tabell b: Faktoranalyse for fem spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere/lik 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. Forklart varians = 62%.

	Faktor 1	Faktor 2
1) Diskuterer saker grundig	0,716	-0,109
2) Argumenterer gjerne	-0,196	0,806
3) Viktig å overtale politikerne	0,324	0,714
4) Ofte kontakt med politikere for vedtak	0,801	0,015
5) Arbeider ofte aktivt for et politisk flertall	0,740	0,278

Igjen er det heller ikke vanskelig å se, i etterkant, at spørsmålene tapper to ulike dimensjoner. Det ene går på argument og overtalelse, mens det andre mer går på graden av kontakt med politisk sfære før vedtak. I et maktperspektiv er helt klart det første det mest interessante. Å snakke med politikere kan bety så mangt, men å innrømme at man forsøker å overtale dem ligger nærmere den opprinnelige definisjonen av maktbegrepet. Etter en prøve- og feilemetode viste det seg at ved å ta ut spørsmålet om "Jeg argumenterer gjerne...", så resulterte det i en faktor som forklarte 48% av total varians, og der den summative skalaen hadde god intern konsistens (Chronbach's alpha 0,60). Siden alle disse spørsmålene har samme retning, og at høy verdi måler "høy aktivitet i forhold til politikerne", ble de direkte slått sammen til indeksen "administrativ aktivitet".

Tabell c: Faktoranalyse for to spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere/lik 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. Forklart varians = 68%.

	Faktor 1
Aldri endre innhold i politiske vedtak	0,855
Iverksetter lojalt, selv om uenig	0,855

Tabell d: Faktoranalyse for to spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere/lik 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. Forklart varians = 56%.

Si klart i fra til politikere	0,747
Plikt til å gå ut i media med kritikk	0,747

Vi ser at de dannes to relativt klare faktorer eller dimensjoner, akkurat slik som forventet. Den første måler lojalitet til politiske vedtak, og den andre viljen til å kritisere politiske vedtak. Den siste scorer likevel høyt på begge faktorene. Det litt overraskende er at også spørsmålet om å kritisere internt korrelerer positivt med den samme dimensjonen (den underliggende faktoren) som det å forholde seg lojalt til vedtak. Det motsatte var forventet. Derfor virker det klart som om det først og fremst det siste spørsmålet som virkelig måler hvor villig man er til å kritisere politisk nivå. Når de to første kjøres alene i en faktoranalyse gir det en faktor som forklarer 77% av total variasjon, og når de slås sammen til en indeks gir dette en god intern konsistens (Chronbach's alpha 0,58). Når de to siste spørsmålene slås sammen blir den interne konsistensen meget dårlig (Chronbach's alpha 0,20). Valget ble å ikke ha en skala for den siste dimensjonen, men kun å bruke enkeltspørsmålet knyttet til hvorvidt man mener det er riktig å kritisere politiske vedtak eksternt. Det er dette spørsmålet som utviser størst varians.

VEDLEGG 43: Deskriptiv statistikk for fire variabler.

Variasjonsbredde for samtlige = 0-4 (N=312-313).

	Modus	Median	Gj.snitt	STD	Chronbach's alpha
Autonomi <u>før</u> vedtak (høy verdi=høy autonomi)	3	3,3	3,1	0,6	0,50
Aktivitet overfor politikere <u>før</u> vedtak (høy verdi=høy aktivitet)	1	1,0	1,0	0,7	0,60
Autonomi <u>etter</u> vedtak (høy verdi=høy autonomi)	0	0,5	0,7	0,7	0,58
Aktivitet overfor politikere <u>etter</u> vedtak (høy verdi=høy aktivitet)	0	1,0	0,8	1,0	Kun ett spørsm.

Fordelingene på variablene er sterkt skjeve, noe som bare gjenspeiler den klare tendensen til at de aller fleste respondentene har et sammenfallende syn på disse forholdene. Det er imidlertid en viss variasjon, slik at det kan tenkes at det er noe som kan forklares ved hjelp av et sett uavhengige variabler.

VEDLEGG 44: Datareduksjon gjennom faktoranalyse.

Tabell a: Faktoranalyse av fem spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. N=525

	Faktor 1
Adm. skjuler informasjon	0,861
Adm. presenterer ikke all relevant informasjon	0,824
Stoler på adm informasjon	-0,779
Adm. bryr seg lite om politiske signaler	0,697
Adm fremmer bare ett forslag	0,757

Løsningen gir bare en faktor, noe som også var forventet. Denne forklarer 62% av variansen i de fem spørsmålene. Disse fem enkeltspørsmål ble summert til en skala som vil danne grunnlag for den videre analysen. Igjen ble missingverdier erstattet med gjennomsnittsverdi for spørsmålet. Siden et av spørsmålene scorer negativt ("stoler på..."), ble denne reversert. Dette ga en skala med god intern konsistens (Chronbach's alpha 0,84)

Tabell b: Faktoranalyse av fire spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. N=525

	Faktor 1
Adm. trenerer saker	0,810
Adm endrer bevisst innhold i vedtak	0,852
Adm arbeider aktivt for å omgjøre vedtak	0,861
Adm iverksetter politiske vedtak lojalt	-0,748

Igjen ble resultatet en faktor med høye score på faktoren, og en faktor som forklarer 67% av variansen i spørsmålene. Disse fire spørsmålene ble så omdannet til en summativ skala – etter at spørsmålet om lojal iverksetting var reversert – noe som ga en skal med god intern konsistens (Chronbach's alpha = 0,84)

Tabell c: Faktoranalyse av fire spørsmål. Principal Component. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1 trukket ut. Faktorscore over 0,30 uthevet. N=525

	Faktor 1
Adm argumenter kun for ett forslag	0,675
Adm driver lobbyvirksomhet	0,815
Adm inngår allianser med politikere	0,886
Adm danner en elite med de mest sentrale pol.	0,883

Igjen en klar enkeltfaktor, som forklarer 64% av total varians i spørsmålene. Disse ble så omdannet til en summativ skala med god intern konsistens (Chronbach's alpha = 0,82).

VEDLEGG 45: Deskriptiv statistikk for tre indekser.

(N=537). Variasjonsbredde 0-4.

	Tillit til informasjon (4=høy tillit)	Tillit til iverksetting (4=høy tillit)	Om adm. spiller politisk spill (4=lite spill)
Modus	2,80	3,00	2,75
Median	2,40	2,75	2,50
Gjennomsnitt	2,35	2,67	2,41
Standardavvik	0,74	0,73	0,81
Chronbach's alpha	0,84	0,84	0,84

VEDLEGG 46: Test for signifikante forskjeller mellom enkeltkommuner med hensyn på politisk tillit.

Tabell a: Tukey's b-test for homogene sub-grupper med hensyn til politikernes tillit til den informasjons de mottar fra administrasjonen. Gjennomsnittsscore for hver kommune. Kommune som klassifiseringsgrunnlag. Tall for 2000 og 2003 samlet. Variasjonsbredde 0-4.

kommune	N	Subset for alpha = .05		
		1	2	3
Bygland	7	1,6286		
Søgne	17	1,9691	1,9691	
Lillesand	17	1,9765	1,9765	
Audnedal	17	2,0703	2,0703	2,0703
Mandal	29	2,1201	2,1201	2,1201
Flekkefjord	26	2,1522	2,1522	2,1522
Evje	15	2,1533	2,1533	2,1533
Kvinesdal	21	2,2058	2,2058	2,2058
Kristiansand	37	2,2432	2,2432	2,2432
Arendal	26	2,2462	2,2462	2,2462
Lyngdal	15	2,2639	2,2639	2,2639
Vegårshei	16	2,2750	2,2750	2,2750
Farsund	22	2,2818	2,2818	2,2818
Gjerstad	15	2,2933	2,2933	2,2933
Grimstad	25	2,3360	2,3360	2,3360
Valle	15	2,3600	2,3600	2,3600
Lindesnes	12	2,3667	2,3667	2,3667
Marnadal	15	2,3706	2,3706	2,3706
Sirdal	9	2,3778	2,3778	2,3778
Risør	19	2,4145	2,4145	2,4145
Hægebostad	9	2,4444	2,4444	2,4444
Songdalen	19	2,4526	2,4526	2,4526
Vennesla	24	2,5417	2,5417	2,5417
Froland	12		2,6500	2,6500
Iveland	14		2,6571	2,6571
Bykle	9		2,7111	2,7111
Åmli	16		2,7250	2,7250
Tvedestrand	25		2,7592	2,7592
Birkeland	20		2,7900	2,7900
Åseral	14			2,9714

Tabell b: Tukey's b-test for homogene sub-grupper med hensyn til politikernes tillit til at administrasjonen lojalt iverksetter politiske vedtak. Gjennomsnittsscore for hver kommune. Kommune som klassifiseringsgrunnlag. Tall for 2000 og 2003 samlet. Variasjonsbredde 0-4.

kommune	N	Subset for alpha = .05	
		1	2
Bygland	7	1,8571	
Lillesand	17	2,2206	2,2206
Evje	15	2,3378	2,3378
Søgne	17	2,3382	2,3382
Valle	15	2,3500	2,3500
Kristiansand	37	2,3965	2,3965
Audnedal	17	2,4221	2,4221
Lindesnes	12	2,4375	2,4375
Farsund	22	2,4545	2,4545
Flekkefjord	26	2,4970	2,4970
Mandal	29	2,5169	2,5169
Marnadal	15	2,5330	2,5330
Kvinsedal	21	2,6310	2,6310
Arendal	26	2,6344	2,6344
Sirdal	9	2,6389	2,6389
Lyngdal	15	2,6496	2,6496
Grimstad	25	2,6800	2,6800
Risør	19		2,7593
Vegårshei	16		2,7656
Gjerstad	15		2,7667
Sogndalen	19		2,8289
Hægebostad	9		2,8333
Iveland	14		2,9353
Vennesla	24		3,0521
Tvedestrand	25		3,0598
Åseral	14		3,1071
Bykle	9		3,1111
Birkeland	20		3,1214
Åmli	16		3,1406
Froland	12		3,1458

Tabell c: Tukey's b-test for homogene sub-grupper med hensyn til politikernes opplevelse av administrasjonens aktivitet overfor politisk nivå. Gjennomsnittsscore for hver kommune. Kommune som klassifiseringsgrunnlag. Tall for 2000 og 2003 samlet. Variasjonsbredde 0-4.

kommune	N	Subset for alpha = .05
Søgne	17	1,9853
Bygland	7	2,0000
Lillesand	17	2,0882
Risør	19	2,1756
Kvinsedal	21	2,1905
Flekkefjord	26	2,1917
Valle	15	2,2167
Arendal	26	2,2308
Evje	15	2,2454
Lyngdal	15	2,2559
Kristiansand	37	2,2885
Lindesnes	12	2,3125
Mandal	29	2,3158
Audnedal	17	2,3190
Grimstad	25	2,3400
Sirdal	9	2,3611
Marnadal	15	2,3823
Hægebostad	9	2,3889
Gjerstad	15	2,4833
Farsund	22	2,5455
Vegårshei	16	2,5781
Froland	12	2,5833
Iveland	14	2,6071
Sogndalen	19	2,6316
Vennesla	24	2,6563
Tvedestrand	25	2,7057
Åseral	14	2,7679
Åmli	16	2,7969
Birkeland	20	2,8625
Bykle	9	3,0000

VEDLEGG 47: Sammenligning av de 30 kommunenes gjennomsnittsscore på en ”total tillitsindeks”.

Variasjonsbredde 0 (mistillit) til 1 (full tillit). Rangert fra laveste til høyeste verdi etter kommune.

kommune	Gjennom- snitt	N	Standardavvik
Bygland	,4571	7	,23121
Lillesand	,5238	17	,21403
Søgne	,5244	17	,14843
Evje	,5614	15	,19462
Audnedal	,5676	17	,19898
Flekkefjord	,5701	26	,16238
Valle	,5772	15	,17000
Kristiansand	,5774	37	,17275
Lindesnes	,5931	12	,18287
Kvinesdal	,5856	21	,14360
Lyngdal	,5975	15	,14928
Mandal	,5794	29	,16470
Arendal	,5926	26	,14903
Farsund	,6068	22	,17835
Marnadal	,6072	15	,14856
Risør	,6124	19	,12814
Grimstad	,6130	25	,18320
Sirdal	,6148	9	,18361
Gjerstad	,6286	15	,19036
Vegårshei	,6349	16	,15913
Hægebostad	,6389	9	,08023
Sogndalen	,6594	19	,21797
Iveland	,6833	14	,19334
Vennesla	,6875	24	,12316
Froland	,6983	12	,13304
Tvedestrand	,7104	25	,15694
Åmli	,7219	16	,12663
Birkeland	,7312	20	,13568
Bykle	,7352	9	,09816
Åseral	,7372	14	,14931
Total	,6195	537	,17231

VEDLEGG 48: Forskjell mellom kommuner med hensyn til politikernes opplevelse av i hvor stor grad de presses/hindres av administrasjonen og graden av konflikt med administrasjonen.

Tabell a: 0=intet hinder/press, 4=nye hinder/stort press. Tall samlet for 2000 og 2003. Test for forskjeller i press/hinder fra administrasjonen i de 30 kommunene. Tukey's b-test

kommune	N	Subset for alpha = .05			
		1	2	3	4
Vennesla	45	,9728			
Vegårshei	31	1,0645	1,0645		
Birkeland	39	1,0840	1,0840	1,0840	
Sogndalen	35	1,1571	1,1571	1,1571	
Hægebostad	17	1,1865	1,1865	1,1865	1,1865
Lindesnes	26	1,2308	1,2308	1,2308	1,2308
Åmli	30	1,2333	1,2333	1,2333	1,2333
Åseral	26	1,2521	1,2521	1,2521	1,2521
Kvinsdal	38	1,2662	1,2662	1,2662	1,2662
Bykle	16	1,2884	1,2884	1,2884	1,2884
Tvedestrand	45	1,3074	1,3074	1,3074	1,3074
Froland	26	1,3654	1,3654	1,3654	1,3654
Valle	28	1,3712	1,3712	1,3712	1,3712
Lyngdal	28	1,3773	1,3773	1,3773	1,3773
Evje	28	1,3890	1,3890	1,3890	1,3890
Iveland	24	1,3958	1,3958	1,3958	1,3958
Marnadal	31	1,4355	1,4355	1,4355	1,4355
Lillesand	35	1,4429	1,4429	1,4429	1,4429
Kristiansand	71	1,4461	1,4461	1,4461	1,4461
Søgne	33	1,4697	1,4697	1,4697	1,4697
Mandal	49	1,4730	1,4730	1,4730	1,4730
Farsund	44	1,4775	1,4775	1,4775	1,4775
Gjerstad	28	1,4821	1,4821	1,4821	1,4821
Sirdal	18	1,5064	1,5064	1,5064	1,5064
Grimstad	48	1,5174	1,5174	1,5174	1,5174
Audnedal	27	1,5701	1,5701	1,5701	1,5701
Risør	36	1,5772	1,5772	1,5772	1,5772
Arendal	48		1,7407	1,7407	1,7407
Flekkefjord	44			1,7589	1,7589
Bygland	13				1,8462

Tabell b: 0= ingen konflikt, 4= høy konflikt. Test for forskjeller i konflikt med administrasjonen i de 30 kommunene. Tukey's b-test

kommune	N	Subset for alpha = .05			
		1	2	3	4
åmli	30	,4000			
birkeland	39	,4103			
vennesla	45	,4317	,4317		
åseral	26	,5192	,5192	,5192	
iveland	24	,5532	,5532	,5532	
tvedestrand	45	,5839	,5839	,5839	
bykle	16	,5938	,5938	,5938	
froland	26	,6673	,6673	,6673	
sirdal	18	,6944	,6944	,6944	
lyngdal	28	,7036	,7036	,7036	
sogndalen	35	,7429	,7429	,7429	,7429
hægebostad	17	,7472	,7472	,7472	,7472
vegårshei	31	,7581	,7581	,7581	,7581
risør	36	,8389	,8389	,8389	,8389
valle	28	,8393	,8393	,8393	,8393
kristiansand	71	,8680	,8680	,8680	,8680
kvinsedal	38	,8947	,8947	,8947	,8947
evje	28	,9643	,9643	,9643	,9643
søgne	33	,9758	,9758	,9758	,9758
farsund	44	,9773	,9773	,9773	,9773
lindesnes	26	,9808	,9808	,9808	,9808
arendal	48	,9896	,9896	,9896	,9896
mandal	49		1,0699	1,0699	1,0699
gjerstad	28			1,0893	1,0893
flekkefjord	44			1,1102	1,1102
grimstad	48			1,1219	1,1219
marnadal	31			1,1290	1,1290
audnedal	27			1,1426	1,1426
lillesand	35			1,1714	1,1714
bygland	13				1,3846

VEDLEGG 49: Deskriptiv statistikk for variablene ”press/hindring fra administrasjonen” og ”konflikt med administrasjonen”

	Press/hinder fra administrasjon			Konflikt med administrasjonen		
	2000	2003	Samlet	2000	2003	Samlet
Gjennomsnitt	1,3	1,5	1,4	0,9	0,8	0,9
Standardavvik	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Chronbach's alpha	0,60	0,57	0,58	0,73	0,75	0,74

Begge indekser består av to spørsmål. For begge indeksene er missingverdier erstattet med gjennomsnitt for hvert spørsmål. Variasjonsbredden er mellom 4=høy konflikt/mye press og hinder, 0=samarbeid/intet press eller hinder. Skalene har god til akseptabel intern konsistens. Vi ser at konfliktindeksen er svært stabil (t-verdi på endring fra 2000 til 2003 er på -0,96) men at det forekommer en endring i opplevelsen av administrasjonens maktbruk, i retning av en signifikant endring (t-verdi = 4,26) i retning av sterkere opplevelse av at administrasjonen bruker åpen makt (press/hindring). Endringen er likevel svært liten.

VEDLEGG 50: Deskriptiv statistikk for variablene ”press fra politikerne” og ”konflikt med politikerne”

4=høy konflikt/mye press, 0=samarbeid/intet press

	Press fra politikerne			Konflikt med politikerne		
	2000	2003	Samlet	2000	2003	Samlet
Gjennomsnitt	0,54	0,55	0,54	0,65	0,71	0,68
Standardavvik	0,53	0,57	0,55	0,53	0,56	0,55
Chronbach's alpha	0,82	0,85	0,84	0,83	0,83	0,83

VEDLEGG 51: Forskjell mellom kommuner med hensyn til administrasjonens opplevelse av i hvor stor grad de presses av politikerne og graden av konflikt med politikerne.

Test for forskjeller i press (0=intet press, 4= stort press) fra politikerne i de 30 kommunene. Tukey's b-test. Tall for 2000 og 2003 samlet

kommune	N	Subset for alpha = .05			
		1	2	3	4
Risør	22	,1545			
Iveland	14	,2500	,2500		
Åseral	20	,3346	,3346	,3346	
Åmli	21	,3810	,3810	,3810	,3810
Kristiansand	45	,3820	,3820	,3820	,3820
Birkeland	20	,3875	,3875	,3875	,3875
Hægebostad	13	,4038	,4038	,4038	,4038
Vennesla	23	,4239	,4239	,4239	,4239
Tvedestrand	24	,4602	,4602	,4602	,4602
Audnedal	16	,4673	,4673	,4673	,4673
Farsund	24	,4688	,4688	,4688	,4688
Bygland	15	,4696	,4696	,4696	,4696
Lyngdal	11	,4773	,4773	,4773	,4773
Sogndalen	27	,5002	,5002	,5002	,5002
Kvinesdal	32	,5314	,5314	,5314	,5314
Marnadal	20	,5324	,5324	,5324	,5324
Lindesnes	17	,5382	,5382	,5382	,5382
Grimstad	31	,5682	,5682	,5682	,5682
Valle	21	,5714	,5714	,5714	,5714
Froland	17	,5801	,5801	,5801	,5801
Vegårshei	15	,5897	,5897	,5897	,5897
Søgne	24	,5977	,5977	,5977	,5977
Mandal	31	,6377	,6377	,6377	,6377
Flekkefjord	29	,6569	,6569	,6569	,6569
Arendal	18	,6942	,6942	,6942	,6942
Bykle	11	,7523	,7523	,7523	,7523
Sirdal	27	,7791	,7791	,7791	,7791
Gjærstad	21		,7900	,7900	,7900
Lillesand	23			,9341	,9341
Evje	16				,9935

Test for forskjeller i konflikt (0=kun samarbeid, 4= kun konflikt) med politikerne i de 30 kommunene. Tukey's b-test. Tall for 2000 og 2003 samlet

kommune	N	Subset for alpha = .05		
		1	2	3
Hægebostad	13	,1923		
Birkeland	20	,3625	,3625	
Lyngdal	11	,3864	,3864	
Åseral	20	,4125	,4125	
Froland	17	,4615	,4615	,4615
Vennesla	23	,4891	,4891	,4891
Risør	22	,4938	,4938	,4938
Kristiansand	45	,5262	,5262	,5262
Tvedestrand	24	,5619	,5619	,5619
Åmli	21	,5714	,5714	,5714
Iveland	14	,5863	,5863	,5863
Valle	21	,5913	,5913	,5913
Bygland	15	,6139	,6139	,6139
Marnadal	20	,6340	,6340	,6340
Sogndalen	27	,6373	,6373	,6373
Audnedal	16	,6428	,6428	,6428
Gjæstad	21	,6812	,6812	,6812
Vegårshei	15	,7077	,7077	,7077
Grimstad	31	,7107	,7107	,7107
Arendal	18	,7272	,7272	,7272
Lillesand	23	,7595	,7595	,7595
Farsund	24	,7806	,7806	,7806
Sirdal	27	,7975	,7975	,7975
Bykle	11		,8272	,8272
Kvinesdal	32		,8303	,8303
Søgne	24		,8450	,8450
Lindesnes	17		,9601	,9601
Mandal	31		,9877	,9877
Evje	16			1,0449
Flekkefjord	29			1,0580

VEDLEGG 52: Politikere og administratorers opplevelse av press og konflikt med hverandre.

Administrasjonens opplevelse av press fra politikerne og konflikt med politikerne besto av fire enkeltspørsmål. Disse ble slått sammen til en konfliktindeks og dividert med antall spørsmål. Politikernes opplevelse av press og konflikt med administrasjonen besto av to enkeltspørsmål. Disse ble summert, og deretter dividert med to. Deretter ble variabelen konfliktnivå slått sammen for både politikere og administratorer. Variablene som vi kan kalle "grad press i relasjonen mellom politikk og administrasjon" og "konfliktnivå mellom politikk og administrasjon" må tolkes slik at administrasjonen rapporterer hvordan de opplever sitt forhold til politikerne, mens politikerne rapporterer sitt forhold til administrasjonen. Under sammenlignes gruppenes score på disse variablene over tid direkte.

Politikere og administratorers opplevelse av press og konflikt med hverandre. Gjennomsnitt (standardavvik). T-test I = forskjell mellom grupper på samme tidspunkt, T-test II= forskjell innen en gruppe på to ulike tidspunkt. T-verdi. * = signifikant på mindre enn eller lik 5% nivå, ** = signifikant på mindre enn eller lik 1% nivå. Npol2000=537; Npol2003=470; Nadm2000= 314; Nadm2003=336

	2000	2003	T-test II
PRESS			
Politikere	1,33 (0,71)	1,48 (0,73)	3,10**
Administrasjon	0,54 (0,53)	0,55 (0,57)	0,21
T-test I	17,2**	19,3**	
KONFLIKT			
Politikere	0,86 (0,73)	0,84 (0,69)	0,29
Administrasjon	0,65 (0,53)	0,71 (0,56)	1,52
T-test I	4,9**	2,9**	

VEDLEGG 53: Politikeres og administratorers svar på spørsmål om press fra ulike grupper.

Gjennomsnitt (standard avvik). Variasjonsbredde 0-4. t-test for endring over tid. * = sig le .05, ** = sig = le .01. 0=intet press, 4= sterkt press

	Politikere			Administratorer		
	2000 (N=537)	2003 (N=470)	Endring	2000 (N=314)	2003 (N=336)	Endring
Politikere i eget parti	1,19 (0,84)	1,14 (0,80)	-0,05			
Politikere i andre partier	1,31 (0,86)	1,30 (0,83)	-0,01			
Kommune-administrasjon	1,20 (0,85)	1,26 (0,89)	0,06			
Lokale politikere				0,54 (0,52)	0,55 (0,57)	0,01
Staten	1,72 (1,10)	1,77 (1,03)	0,05	0,81 (0,78)	0,83 (0,81)	0,02
Pressgrupper	1,38 (0,87)	1,36 (0,86)	-0,02	1,19 (0,90)	1,12 (0,93)	-0,07
Media	1,07 (0,88)	1,04 (0,86)	-0,03	0,77 (0,81)	0,78 (0,90)	0,01
Internasjonale organer	0,75 (0,83)	0,86 (0,83)	0,11*	0,46 (0,66)	0,62 (0,82)	0,16**

VEDLEGG 54: Sammenligning av politikeres og administratorers svar på to spørsmål om statlig styring

Spørsmålene var formulert som følger:

”Den statlige lovreguleringen av norske kommuner er alt for sterk”

”Norske kommuner gis alt for lite økonomisk handlefrihet fra staten”

Svaralternativer fra ”helt uenig” (0) til ”helt enig” (4).

Sammenligning av politikeres og administratorers svar på to spørsmål. Gjennomsnitt (STD i parentes). T-test * = sig le. .05, **=sig le .01. Variasjonsbredde 0-4. 0=helt uenig. Npol 2000=537/2003=470, Nadm 2000=314/2003=336

	Politikere	Administratorer	Differanse (t-verdi)
For sterk lovregulering			
2000	3,21 (0,96)	2,81 (1,07)	0,40** (5,75)
2003	3,45 (0,80)	3,01 (0,97)	0,44** (7,21)
For sterk økonomisk styring			
2000	3,03 (0,99)	2,71 (0,94)	0,32** (4,56)
2003	3,24 (0,90)	3,00 (0,86)	0,24** (3,93)

VEDLEGG 55: Faktoranalyse og deskriptiv statistikk for indeksene ”ulike aktørers innflytelse”

Faktoranalyse (Principal Component) for både politikere og administratorer. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1,0. Faktorscore over 0,20 uthevet. N=1657. Forklart varians=60%. Data samlet for 2000 og 2003. N=1657. 4=stor innflytelse, 0=ingen innflytelse

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Dagsorden kommunepolitikerne	0,053	0,161	-0,042	0,772
Dagsorden kommuneadministrasjon	-0,064	0,076	0,742	0,080
Dagsorden staten	0,101	0,445	0,559	-0,275
Dagsorden pressgrupper	0,753	0,093	-0,006	0,071
Dagsorden media	0,802	0,104	-0,059	-0,009
Dagsorden internasjonale organer	0,225	0,804	-0,032	0,115
Generell innflytelse kommunepolitikerne	0,064	-0,107	0,251	0,727
Generell innflytelse kommuneadministrasjon	0,131	-0,162	0,658	0,278
Generell innflytelse staten	0,041	0,445	0,301	-0,230
Generell innflytelse pressgrupper	0,754	0,046	0,132	0,081
Generell innflytelse media	0,782	0,192	0,050	0,000
Generell innflytelse internasjonale organer	0,163	0,802	-0,041	0,093

Det viser seg klart at forklaringskraften synker ved fjerde faktor. Fjerde faktor forklarer 9% av variansen, mens femte faktor forklarer 7%. Med så mange enheter som her vil faktorscore over 0,20 kunne regnes som signifikante (Hair et al 1992), og er derfor uthevet. For indekskonstruksjon scorer spørsmålene om dagsorden og generell innflytelse for hver aktør klart på samme faktor. Tabellen under viser deskriptiv statistikk for de 6 summative indeksene (N=1657)

	Modus	Median	Gj. snitt	STD	Chr. alpha
Innflytelse kommunepolitikerne	3,0	3,0	2,8	0,7	0,45
Innflytelse kommuneadministrasjon	3,0	3,0	3,0	0,6	0,44
Innflytelse staten	2,5	2,5	2,6	0,7	0,46
Innflytelse pressgrupper	2,0	2,0	2,1	0,7	0,64
Innflytelse media	2,0	2,0	1,9	0,9	0,74
Innflytelse internasjonale organer	1,0	1,0	1,1	0,8	0,73

Den interne konsistensen på de tre første indikatorene er snaut akseptabel i tekniske termer, men siden disse henger så klart sammen ut fra et mer teoretisk ståsted blir de likevel beholdt. Disse seks forholdene vil altså danne utgangspunkt som avhengige variabler i de påfølgende multivariate analyser.

VEDLEGG 56: Rangering av de ulike aktører/kanaler når det gjelder innflytelse i kommunene

KOMMUNE	Komm.pol	Komm. adm	Staten	Pressgrupper	Media	Int. organer
Arendal	2	1	3	5	4	6
Birkeland	2	1	3	4	5	6
Bygland	3	1	1	4	5	6
Bykle	1	2	3	4	5	6
Evje	2	1	3	4	5	6
Froland	2	1	3	4	5	6
Gjerstad	1	2	3	4	5	6
Grimstad	2	1	3	4	5	7
Iveland	2	1	3	4	5	6
Lillesand	2	1	3	4	5	6
Risør	2	1	3	5	4	6
Tvedestrand	2	1	3	4	5	6
Valle	2	1	3	4	5	6
Vegårshei	3	1	2	4	5	6
Åmli	3	1	2	4	5	6
Audnedal	1	2	3	4	5	6
Farsund	2	1	3	4	5	6
Flekkefjord	3	1	2	4	5	6
Hægebostad	2	1	3	4	5	6
Kristiansand	2	1	4	5	3	6
Kvinesdal	2	1	3	4	5	6
Lindesnes	1	2	3	4	5	6
Lyngdal	1	1	3	4	5	6
Mandal	2	1	3	4	5	6
Marnadal	2	1	3	4	5	6
Sirdal	2	1	3	4	5	6
Songdalen	3	1	2	4	5	6
Søgne	2	1	3	4	5	6
Vennesla	3	1	2	4	5	6
Åseral	2	1	3	4	5	6

VEDLEGG 57: Faktoranalyser av opplevd innflytelse separat for politikere og administratorer.

Tabell a: Faktoranalyse (Principal Component) for politikere. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1,0. Faktorscore over 0.30 uthævet. N=1657. Forklart varians=71%. Data samlet for 2000 og 2003.

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
Innflytelse kommunepolitikere	0,19	-0,24	0,80
Innflytelse kommuneadministrasjon	-0,09	0,39	0,73
Innflytelse staten	0,03	0,86	0,06
Innflytelse pressgrupper	0,86	0,08	0,13
Innflytelse media	0,86	0,16	-0,01
Innflytelse internasjonale organer	0,37	0,62	-0,05

Tabell b: Faktoranalyse (Principal Component) for administratorer. Varimax rotering. Faktorer med eigenvalue høyere enn 1,0. Faktorscore over 0.30 uthævet. N=1657. Forklart varians=72%. Data samlet for 2000 og 2003.

	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
Innflytelse kommunepolitikere	0,26	-0,24	0,76
Innflytelse kommuneadministrasjon	-0,14	0,27	0,80
Innflytelse staten	0,10	0,88	0,06
Innflytelse pressgrupper	0,86	0,04	0,12
Innflytelse media	0,87	0,12	0,02
Innflytelse internasjonale organer	0,55	0,50	-0,06